
SANEREN PLANCAPACITEIT

Dienstenrichtlijn

6 februari 2024

RHO ADVISEURS



RHO ADVISEURS

DATUM	31 oktober 2023
KENMERK	RL
PROJECTLEIDER	ing. C. Tasma
OPDRACHTGEVER	gemeente Leeuwarden
PROJECTNUMMER	008000.20200411
AUTEUR	Ruud Louwes
STATUS	Definitief



SAMENVATTING

AANLEIDING PARTIËLE HERZIENING ONBENUTTE PLANCAPACITEIT, DETAILHANDEL, HORECA EN KANTOREN

Oorspronkelijke aanleiding

Naar aanleiding van het onderzoek van STEC-groep (voor de gebiedsontwikkeling WTC Cambuur) naar de behoefte aan onder andere detailhandel en horeca én het 'Convenant aanpak leegstand kantoren' is in de gemeente Leeuwarden een inventarisatie naar onbenutte plancapaciteit uitgevoerd. Uit deze onderzoeken blijkt dat de plancapaciteit voor detailhandel, horeca en kantoren niet in overeenstemming is met de behoefte. Door onbenutte plancapaciteit (deels) weg te bestemmen, ontstaat ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en kan sturing gegeven worden aan de ontwikkelingsrichting van de gemeente.

Het bestemmingsplan 'Partiële herziening onbenutte plancapaciteit, detailhandel, horeca en kantoren' voorziet in het wegbestemmen van onbenutte plancapaciteit. Met dit zogenaamde paraplubestemmingsplan in combinatie met de 'onderliggende' geldende plannen ontstaat een nieuw actueel en correct bestemmingsplan dat de functies en kaders geeft waaraan (toekomstige) aanvragen omgevingsvergunning kunnen worden getoetst.

Bevestiging aanleiding

In de Retailvisie gemeente Leeuwarden (BSP, 2022) is een marktverkenning voor detailhandel opgenomen. Aanvullend is naar aanleiding van de zienswijzen voor de vaststelling van de voorliggende planherziening een actuele en specifieke marktverkenning voor supermarkten opgesteld (Rho adviseurs, 2023). De marktverkenningen bevestigen de aanleiding voor het schrappen van onbenutte plancapaciteit van detailhandel en supermarkten (Stec-onderzoek).

DIENSTENRICHTLIJN

In het bestemmingsplan wordt de plancapaciteit voor de functies detailhandel, horeca en kantoren teruggebracht tot de aanwezige en te onderscheiden functies en oppervlaktes (benutte plancapaciteit). Als beperkingen kunnen worden onderbouwd, dan voldoen aan de criteria die zijn opgenomen in artikel 15, derde lid Dienstenrichtlijn.

- het **verbod van discriminatie**. De eisen mogen geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of statutaire vestigingsplaats;
- de voorwaarde van **noodzakelijkheid**. De eisen moeten gerechtvaardigd zijn vanwege dwingende redenen van algemeen belang;
- de voorwaarde van **evenredigheid**. De eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken, ze mogen niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken en het doel kan niet met minder vergaande beperkingen bereikt worden.

In bestemmingsplannen is het discriminatieverbod niet aan de orde (artikel 15, lid 3 onder a Dienstenrichtlijn). De onderbouwing voor beperkingen richt zich als eerste op het noodzakelijkheids criterium (artikel 15, lid 3, onder b Dienstenrichtlijn; hoofdstuk 2). Vervolgens moet een bepaling de evenredigheidstoets doorstaan: de beperking moet geschikt en effectief zijn, coherent en systematisch worden toegepast en niet met minder vergaande maatregelen kunnen worden bereikt (artikel 15, lid 3, onder b Dienstenrichtlijn; hoofdstuk 3).

INZET VAN MAATREGELEN

De in te zetten maatregelen en de achtergronden hiervan kunnen als volgt op hoofdlijnen worden beschreven.

Detailhandel

Op basis van de Detailhandelsstructuurvisie Leeuwarden 2014 (mei 2017 1^{ste} wijziging) heeft de gemeente Leeuwarden het volgende beleid gevoerd.

- Het beleid voor detailhandel is gericht op concentratie van detailhandel in kernwinkelgebieden. Versterking van de compacte binnenstad is nodig voor de vitaliteit van de binnenstad en daarmee het centrumgebied van Leeuwarden. Tevens is een zo groot mogelijke vitaliteit van andere kernwinkelgebieden nodig; het betreft de wijk- en buurtcentra. Door de detailhandel in deze kernwinkelgebieden te concentreren worden die gebieden versterkt en wordt leegstand

tegegengaan of zelfs voorkomen. Immers, als winkels zich buiten de structuur vestigen, gaat dit hoe dan ook ten koste van de kernwinkelgebieden. Uitgangspunt voor het detailhandelsbeleid voor supermarkten in de gemeente Leeuwarden is dat er in elke wijk minimaal een supermarkt aanwezig zou moeten zijn.

Het voorgaande is van belang voor de vitaliteit, het vestigingsmilieu en goed woon- en verblijfsklimaat van de binnenstad, de wijk- en buurtcentra en de leefbaarheid van de woonwijken en dorpen.

- Het concentratiebeleid wordt gecombineerd met functieverbreiding, anders dan detailhandel, buiten de kernwinkelgebieden, zoals in de aanloopstraten. Hiermee wordt bereikt dat oorspronkelijke winkelpanden met een andere functie kan worden ingevuld en wordt leegstand in deze gebieden voorkomen. Deze functieverbreiding is dan ook gericht op het behouden en zo mogelijk versterken van een goed vestigingsmilieu en daarmee van een goed woon- en verblijfsklimaat.
- Supermarkten zijn van belang voor de binnenstad en in iedere woonwijk. Onbenutte plancapaciteit kan tot gevolg hebben dat bij benutting een te sterke concentratie van supermarkten ontstaat ten koste van de binnenstad en andere woonwijken, door nieuwvestiging of verplaatsing vanuit de binnenstad of andere woonwijk. Daardoor is sanering van onbenutte plancapaciteit in de vorm van ruime detailhandelsbestemmingen, waar geen supermarkt is gevestigd, of in de vorm van verkleinen van bouwvlakken tot de contouren van de aanwezige supermarkt.
- Met deze planherziening wordt bereikt dat circa 63.000 m² aan onbenutte plancapaciteit voor detailhandel buiten de structuur (exclusief supermarkten) wordt gesaneerd, circa 296.000 m² aan onbenutte ruimte voor supermarktvestiging en circa 7.000 m² harde plancapaciteit ter plaatse van bouwvlakken. Vestiging van detailhandel is niet langer buiten de structuur mogelijk. Het effect van de planherziening is dat vestiging van detailhandel wordt geconcentreerd in de binnenstad en bestaande wijk- en buurtcentra.
- Het wegbestemmen van onbenutte plancapaciteit is ook noodzakelijk om ontwikkelingsruimte te creëren voor supermarkten in nieuwe woonwijken. Het scheppen van ontwikkelingsruimte voor supermarkten in nieuwe woonwijken is van belang, omdat een supermarkt het voorzieningenniveau en daarmee de leefbaarheid van een woonwijk ten goede komt. Dit past ook in het beleid dat erop is gericht dat in iedere woonwijk een supermarkt is gevestigd. Bovendien wordt voorkomen dat bewoners in nieuwe woonwijken lange afstanden moeten afleggen voor hun dagelijkse boodschappen. Dit beperkt het autoverkeer in de stad en komt ook daarmee het stedelijk milieu ten goede.

Het beleid zoals dat ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan van toepassing was, zoals opgenomen in de Detailhandelsstructuurvisie, is gecontinueerd en aangescherpt in de nieuwe Retailvisie.

In het geldende Beleidskader Retailvisie 2022 (hierna Retailvisie) zijn de volgende doelstellingen geformuleerd ten aanzien van Retail (detailhandel, leisure, horeca en diensten).

1. **Duurzame structuur en ruimtegebruik.** De retailclusters moeten in omvang en samenstelling passen bij het verzorgingsgebied en de functie van het cluster. Indien het (winkel)gebied te groot of te klein is voor deze functie, is optimalisering passend. Dit kan zijn in de vorm van concentratie en transformatie van een cluster (minder meters), of door een beperkte toevoeging van meters. Een retailgebied functioneert het beste met aaneengesloten voorzieningen en maximaal een frictieleegstand.
2. Zo veel mogelijk **clusteren** van detailhandel (en andere publieksvoorzieningen). Nieuwe ontwikkelingen worden alleen toegestaan in de perspectiefrijke centra en niet op solitaire locaties.
3. **Kwalitatieve versterking** van de bestaande, perspectiefrijke (centrum)gebieden binnen de structuur en het intensiveren van een gemengd aanbod aan publieksfuncties binnen deze gebieden staat boven het mogelijk maken van ontwikkelingen op nieuwe locaties.
4. **Binnenstad als vlaggenschip.** Binnen de huidige structuur vervullen de meeste clusters primair een functie voor de eigen inwoners van de wijk of het dorp. De uitzonderingen hierop zijn de binnenstad van Leeuwarden en De Centrale. Deze hebben ook een verzorgingsfunctie voor bewoners van buiten de gemeente. Voor de historische binnenstad geldt zelfs dat deze een toeristische trekpleister is en een functie vervult voor alle inwoners van Friesland en daarmee geldt als het vlaggenschip van de gemeente. Een aantrekkelijke mix aan functies is hierbij cruciaal waarbij het de ambitie is om de reuring die nu voornamelijk gedurende de weekenden aanwezig is ook doorde-weeks te creëren.
5. Vitaliteit en leefbaarheid: Optimale (dagelijkse) verzorging voor alle inwoners in de gemeente, waarbij naast het dagelijks aanbod in de wijken met name de dagelijkse voorzieningen voor de dorpen Stiens en Grou in de toekomst

geborgd worden. De (toekomstige) vergrijzing maakt bewoners minder mobiel, waardoor er behoefte is aan dagelijkse voorzieningen nabij. Naast een plek voor boodschappen vormt het ook een ontmoetingsplek. De opgave is om **vitale en leefbare dorpskernen** in stand te houden en waar nodig een kwalitatieve impuls te geven. Zeker ook in de dorpen waar momenteel nog een beperkt aanbod is, worden initiatieven toegejuicht.

6. **Nieuwe gewenste ontwikkelingen moeten dan ook gestimuleerd en naar de juiste plaats geleid worden.** Binnen de grenzen van de verblijfsgebieden zijn nieuwe ontwikkelingen gewenst, ondanks dat er geen directe kwantitatieve uitbreidingsruimte aanwezig is. Juist om de centra dynamisch, van de tijd en aantrekkelijk te houden zijn kwalitatieve impulsen wel wenselijk. Hier is ruimte voor innovatieve ontwikkelingen als pop-up stores, blurring concepts, een meer multifunctionele invulling en andere deels niet te voorziene ontwikkelingen. Gewenste ontwikkelingen worden daarom omarmd en geleid naar het daarvoor best passende verblijfsgebied. Buiten de aangewezen verblijfsgebieden wordt een restrictief beleid gehandhaafd, zodat de hoofdstructuur kan floreren.
7. **Detailhandel PDV/GDV en volumineuze leisure en horeca zoveel mogelijk clusteren, zodat het elkaar versterkt.** Door ook bij het volumineuze aanbod zoveel mogelijk in te zetten op clustering ontstaat er synergie tussen de verschillende retailers. De ene woonwinkel profiteert van de andere, en het wereldrestaurant profiteert van de overdekte speelhal en de kartbaan. Niet enkel clustering is essentieel, maar ook een gezamenlijke marketing, delen van parkeerterreinen en een uitnodigende openbare ruimte dragen bij aan aantrekkelijk en goed functionerende clusters.
8. **Koester en bevorder de reeds aanwezige samenwerking** tussen de direct betrokkenen. Structurele samenwerking tussen met name ondernemers, vastgoedeigenaren en gemeente bepaalt in steeds grotere mate het succes en de ontwikkeling van centrumgebieden.

Met het naleven van de bovenstaande ambities in beleidsvorming, omgang met plannen en samenwerking zorgt voor gezonde vraag-aanbod verhoudingen, een goede ruimtelijke ordening, wordt (onnodige) leegstand voorkomen en worden met structurele samenwerking succesvolle retailclusters gecreëerd.

Om deze beleidsdoelstellingen te behalen is reductie van detailhandelsmeters buiten hoofdstructuur noodzakelijk (zie hoofdstuk 3.2 Retailvisie). In de gemeente Leeuwarden geldt voor alle detailhandelsbranches dat er in 2025 een (ruim) overschot aan winkelmeters is. In de verdere toekomst zal die situatie niet verbeteren, ondanks de bevolkingsgroei. Doordat het detailhandelsaanbod in Leeuwarden te groot is voor een toekomstbestendige exploitatie, is het noodzakelijk om in ieder geval (verborgen) plancapaciteit op plekken waar geen detailhandel gewenst is terug te dringen. Dit kan door een keuze voor een uitsterfconstructie, het wegbestemmen van onbenutte plancapaciteit of restcapaciteit en verplaatsing van solitaire winkels naar de structuur. Het bestemmingsplan voorziet hierin door de detailhandelsbestemmingen, op percelen met (verborgen) onbenutte plancapaciteit buiten de daarvoor aangewezen clusters, te wijzigen naar niet-detailhandelsfuncties.

Door onbenutte plancapaciteit detailhandel buiten de kernwinkelgebieden (binnenstad, winkelgebied de Schrans, wijkwinkelcentra, dorpscentra Stiens en Grou) te schrappen wordt uiting gegeven aan de ambitie om detailhandel zoveel mogelijk te concentreren in perspectiefrijke centra en de vestigingsmogelijkheden op solitaire locaties te beperken. Concentratie in de binnenstad en overige kernwinkelgebieden komt de leefbaarheid en vitaliteit van wijk- en dorpscentra én de reuring in de binnenstad ten goede.

Horeca

- Het beleid voor horeca richt zich op concentratie van horeca in centraal gelegen gebieden. Daar heeft horeca een functionele meerwaarde voor de omgeving en wordt geen afbreuk gedaan aan het woon- en leefklimaat. Elders staat het woon- en leefklimaat onder druk door (zwaardere) horecavestigingen. Sanering van plancapaciteit zorgt voor een betere balans in het woon- en leefklimaat. Daarnaast is sprake van onbenutte plancapaciteit gedurende meerdere jaren, terwijl uit onderzoeken blijkt dat dergelijke plancapaciteit elders kan worden gerealiseerd, met name omdat toevoeging van horecacapaciteit zorgt voor een juiste diversiteit van een te realiseren programma.
- In Leeuwarden is dit van steeds groter belang aangezien het beleid is gericht op transformatie van diverse gebieden van aanzienlijke omvang, die van grote betekenis zijn voor de stad.

In de Retailvisie wordt ten aanzien van horeca ingezet op clustering in specifieke gebieden. Dit vloeit ook voort uit het horecabeleid.

Kantoren

- Voor een goed functionerende kantorenmarkt is het van belang dat vraag en aanbod met elkaar in overeenstemming zijn. De afgelopen jaren zijn meerdere incourante kantoorpanden getransformeerd naar wonen. Met deze partiële herziening wordt de bestemming van deze panden in overeenstemming gebracht met het feitelijk gebruik.
- De onbenutte plancapaciteit voor kantoren wordt geschrappt voor panden met een gemengde bestemming, indien deze panden niet zijn gesitueerd in de aangewezen 'behoudgebied' voor kantoren. Hiermee wordt de concentratie van kantoorfuncties in courante gebieden, zoals nabij invalswegen, stationslocaties en campussen, gestimuleerd én ontstaat ontwikkelingsruimte voor nieuwe kansrijke en wenselijke ontwikkelingen.
- Uit het voorgaande volgt dat wordt ingezet op behoud en versterking van de vitaliteit van specifieke gebieden, op het voorkomen en tegengaan van leegstand en op behoud en versterking van het vestigingsklimaat en van het woon-, verblijfs- en leefklimaat. Daarvoor zijn sanering van plancapaciteit nodig en functieverbreiding anders dan detailhandel in specifieke gebieden.

NOODZAKELIJKHEID EN VOORZIENBAARHEID VAN DE MAATREGELEN

Dwingende reden van algemeen belang

Centraal in de beleidsdoelstelling staat het terugbrengen van detailhandel, kantoren en horeca op daarvoor aangewezen gebieden waar de functies geconcentreerd zijn en daarmee een sterke aantrekkingskracht hebben en zodoende bij uitstek een bijdrage leveren aan de vitaliteit van de binnenstad en leefbaarheid van woonwijken en dorpen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu als dwingende reden van algemeen belang. De Retailvisie vormt voor detailhandel en horeca het geactualiseerde kader en ondersteunt het vorenstaande in volle omvang.

Voorzienbaarheid

De vastgestelde beleidsdoelen geven aan dat het voorzienbaar was, dat ongebruikte vestigingsmogelijkheden niet langer pasten in het beleid en dat sanering een logisch vervolg was.

EVENREDIGHEID

Het derde aspect van de toetsing aan de Dienstenrichtlijn betreft de evenredigheid, zoals genoemd onder c van artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn: *'De eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.'*

De analyse is uitgevoerd door iedere maatregelen aan de hand van vier vragen, die ontleend zijn aan actuele jurisprudentie, te toetsen. De toetsing resulteert in de volgende conclusies.

1. De maatregelen zijn geschikt en effectief om de nagestreefde doelen te bereiken. De planherziening resulteert in een aanzienlijk aantal gesaneerde onbenutte plancapaciteit. Daarmee is de maatregel als meer dan evenredig aan te merken.
2. Bij het treffen van de maatregelen wordt coherent en systematisch gehandeld om het nagestreefde doel te bereiken, mede gelet op het nieuw geformuleerde beleid.
3. De maatregelen gaan niet verder dan nodig om het nagestreefde doel/de nagestreefde doelen te bereiken.
4. Het effect dat wordt bereikt met de maatregelen kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt (flankerende maatregelen).

De voorgenomen maatregelen voldoen aan artikel 15, derde lid onder c van de Dienstenrichtlijn.

INHOUD

Samenvatting	3
1. Partiële herziening onbenutte plancapaciteit, detailhandel, horeca en kantoren en Dienstenrichtlijn	8
1.1 Aanleiding partiële herziening onbenutte plancapaciteit, detailhandel, horeca en kantoren	8
1.2 Dienstenrichtlijn	8
2. Noodzakelijkheid en voorzienbaarheid van beleid en partiële herziening onbenutte plancapaciteit, detailhandel, horeca en kantoren	10
2.1 Beleid	10
2.2 Noodzakelijkheid maatregelen partiële herziening onbenutte plancapaciteit, detailhandel, horeca en kantoren	18
2.2.1 Categorie 1: Ruime bestemmingen	18
2.2.2 Categorie 2: Enge bestemming	19
2.2.3 Categorie 3: Functieaanduiding	20
2.2.4 Categorie 4: Bestemmingsomschrijving detailhandel, niet zijnde supermarkten	21
2.2.5 Categorie 5: Bouwvlakken	22
2.2.6 Categorie 6: Bedrijvenlijst	23
2.3 Conclusie noodzakelijkheid en voorzienbaarheid van de maatregelen	23
3. Evenredigheid	24
3.1 Beoordeling van de evenredigheid van de maatregel	24
3.2 Marktverkenningen	24
3.3 Evenredigheidstoets afzonderlijke maatregelen	27
3.3.1 Categorie 1: Ruime bestemmingen	27
3.3.2 Categorie 2: Enge bestemming	29
3.3.3 Categorie 3: Functieaanduiding	30
3.3.4 Categorie 4: Bestemmingsomschrijving detailhandel, niet zijnde supermarkten	31
3.3.5 Categorie 5: Bouwvlakken	32
3.3.6 Categorie 6: Bedrijvenlijst	34
3.3.7 Sanering plancapaciteit	35
3.4 Conclusie evenredigheid	35

1. PARTIËLE HERZIENING ONBENUTTE PLANCAPACITEIT, DETAILHANDEL, HORECA EN KANTOREN EN DIENSTENRICHTLIJN

1.1 Aanleiding partiële herziening onbenutte plancapaciteit, detailhandel, horeca en kantoren

STEC-ONDERZOEK NAAR DETAILHANDEL EN KANTOREN IN 'CONVENANT AANPAK LEEGSTAND KANTOREN'

Naar aanleiding van het onderzoek van STEC-groep (voor de gebiedsontwikkeling WTC Cambuur) naar de behoefte aan onder andere detailhandel en horeca én het 'Convenant aanpak leegstand kantoren' is in de gemeente Leeuwarden een inventarisatie naar onbenutte plancapaciteit uitgevoerd. Onbenutte plancapaciteit is aan de orde als locaties met vestigingsmogelijkheden voor detailhandel, horeca of kantoren niet als zodanig worden gebruikt (leegstand of ander gebruik). Door onbenutte plancapaciteit (deels) weg te bestemmen, ontstaat ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en kan sturing gegeven worden aan de ontwikkelingsrichting van de gemeente.

BEVESTIGING AANLEIDING PARTIËLE HERZIENING ONBENUTTE PLANCAPACITEIT

In de Retailvisie gemeente Leeuwarden (2022) is een marktverkenning voor detailhandel opgenomen. Aanvullend is naar aanleiding van de zienswijzen voor de vaststelling van de voorliggende planherziening een actuele en specifieke marktverkenning voor supermarkten opgesteld (Rho adviseurs, 2023). De marktverkenningen bevestigen de aanleiding voor het schrappen van onbenutte plancapaciteit van detailhandel en supermarkten.

BESTEMMINGSPLAN 'PARTIËLE HERZIENING ONBENUTTE PLANCAPACITEIT, DETAILHANDEL, HORECA EN KANTOREN'

Het bestemmingsplan 'Partiële herziening onbenutte plancapaciteit, detailhandel, horeca en kantoren' voorziet in het wegbestemmen van onbenutte plancapaciteit, in die zin dat in alle bestemmingsplannen van de gemeente Leeuwarden de planologische mogelijkheden voor detailhandel, horeca en kantoren die momenteel niet voor die functies worden gebruikt, ter plaatse worden uitgesloten.

Met dit zogenaamde paraplubestemmingsplan in combinatie met de 'onderliggende' geldende plannen ontstaat een nieuw actueel en correct bestemmingsplan dat de functies en kaders geeft waaraan (toekomstige) aanvragen omgevingsvergunning kunnen worden getoetst.

1.2 Dienstenrichtlijn

OPNEMEN VAN BEPERKINGEN VOOR DIENSTEN

Economische activiteiten, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, worden aangemerkt als dienst. Hierop is de Europese Dienstenrichtlijn van toepassing. Kantoren, horeca en detailhandel (inclusief supermarkten) zijn volgens deze definitie diensten. Dit betekent dat alle eisen en vergunningstelsels moeten voldoen aan de bepalingen uit de Dienstenrichtlijn (hoofdstuk III Dienstenrichtlijn). De Dienstenrichtlijn beoogt vrijheid van vestiging van bijvoorbeeld winkels, zonder dat hieraan beperkingen worden gesteld, tenzij hiervoor een ruimtelijke motivering kan worden gegeven.

ARTIKEL 15 DIENSTENRICHTLIJN

In het bestemmingsplan wordt de plancapaciteit voor de functies detailhandel, horeca en kantoren teruggebracht tot de aanwezige en te onderscheiden functies en oppervlaktes (benutte plancapaciteit). Detailhandel, horeca en kantoren zijn diensten. Dit volgt uit het arrest van het Europese Hof van Justitie van 30 januari 2018 in de zaak Visser Vastgoed. Het betekent dat de brancheringsregels en oppervlaktecriteria in de voorschriften en de aanscherpingen hiervan als 'eis' moeten worden beschouwd en aan de criteria in artikel 15 Dienstenrichtlijn moeten voldoen.



Als beperkingen kunnen worden onderbouwd, dan voldoen aan de criteria die zijn opgenomen in artikel 15, derde lid Dienstenrichtlijn.

- a. **het verbod van discriminatie.** De eisen mogen geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of statutaire vestigingsplaats;
- b. **de voorwaarde van noodzakelijkheid.** De eisen moeten gerechtvaardigd zijn vanwege dwingende redenen van algemeen belang;
- c. **de voorwaarde van evenredigheid.** De eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken, ze mogen niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken en het doel kan niet met minder vergaande beperkingen bereikt worden.

In bestemmingsplannen is het **discriminatieverbod** niet aan de orde, omdat in regelingen geen onderscheid wordt gemaakt naar land van herkomst van de dienstverrichter. Dat betekent dat de regeling voldoet aan het **discriminatieverbod** (artikel 15, lid 3 onder a Dienstenrichtlijn).

De onderbouwing voor beperkingen richt zich als eerste op het **noodzakelijkheids criterium** (artikel 15, lid 3, onder b Dienstenrichtlijn; hoofdstuk 2) In dat geval moeten dwingende redenen van algemeen belang een beperking van de beoogde vrijheid van vestiging kunnen rechtvaardigen. Tot de dwingende redenen van algemeen belang behoren met name de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van de stedelijke en rurale ruimtelijke ordening.

Vervolgens moet een bepaling de **evenredigheidstoets** doorstaan: de beperking moet geschikt en effectief zijn, coherent en systematisch worden toegepast en niet met minder vergaande maatregelen kunnen worden bereikt (artikel 15, lid 3, onder b Dienstenrichtlijn; hoofdstuk 3).

Een onderbouwing met deze ingrediënten kan het stellen van eisen en het opzetten van vergunningstelsels, zoals een bestemmingsplan met vestigingsbeperkingen voor detailhandel of horeca, rechtvaardigen.

2. NOODZAKELIJKHEID EN VOORZIENBAARHEID VAN BELEID EN PARTIËLE HERZIENING ONBENUTTE PLANCAPACITEIT, DETAILHANDEL, HORECA EN KANTOREN

2.1 Beleid

PROVINCIAAL BELEID

Het provinciale beleid is uiteengezet in de Structuurvisie Grutsk op 'e Romte. De belangrijkste uitgangspunten uit het provinciale beleid zijn vastgelegd in de Verordening Romte Fryslân. Hierin zijn voor de provinciale belangen regels opgenomen, waarmee in bestemmingsplannen rekening moet worden gehouden.

- Structuurvisie Grutsk op 'e Romte

Op 1 april 2014 is de Structuurvisie Grutsk op 'e Romte vastgesteld. In Grutsk op 'e Romte worden landschappelijke en cultuurhistorische structuren van provinciaal belang in samenhang geanalyseerd, gewaardeerd en van een richtinggevend advies voorzien. Het doel hiervan is behoud en verdere ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit door middel van informeren, adviseren en inspireren. Op deze wijze verwacht de provincie de doorwerking van de provinciale belangen in ruimtelijke plannen van gemeenten te borgen.

- Verordening Romte Fryslân

De Verordening Romte Fryslân 2014 (vastgesteld op 25 juni 2014) stelt regels aan ruimtelijke plannen en projecten. Het belangrijkste uitgangspunt van de verordening is zorgvuldig ruimtegebruik.

In het provinciaal ruimtebeleid wordt uitgegaan van het zorgvuldig ruimtegebruik. Veelal is er sprake van ruimtelijke ontwikkelingen. In dit bestemmingsplan worden juist de mogelijkheden beperkt, met als doel de ruimtelijke kwaliteit te versterken.

GEMEENTELIJK BELEID

OMGEVINGSVISIE GEMEENTE LEEUWARDEN: VERGROENEN, VERBINDEN, VERWAARDEN

In de omgevingsvisie gemeente Leeuwarden VERGROENEN, VERBINDEN, VERWAARDEN zijn drie hoofdambities opgenomen die een positieve en kansrijke ontwikkeling van Leeuwarden naar 2028 beschrijven:

1. Het is goed leven in Leeuwarden in 2028;
2. Leeuwarden is in 2028 het hart van een bijzondere groen-blauwe regio;
3. Leeuwarden is in 2028 een sterke economische gemeente.

De drie genoemde ambities gelden als uitgangspunt voor de 'Leeuwarder omgevingsvisie'. In de omgevingsvisie worden de ambities en opgaven uit het positioneringsdocument verder uitgewerkt, met elkaar in verband gebracht en wordt inzichtelijk op welke manier deze ambities ruimtelijk een plek krijgen. Dit is uitgewerkt in ontwikkelprincipes voor:

- de stad;
- de dorpen;
- het buitengebied.

De uitwerking van de ontwikkelprincipes per gebied is ingedeeld naar verwaarden, verbinden en vergroenen. De relevante ontwikkelrichtingen worden hierna weergegeven voor de stad en de dorpen.

De Stad

- Verwaarden

Ruimte bieden voor initiatief, verbreden functiemogelijkheden, meer diversiteit en uniciteit van het winkelaanbod met ruimte voor nieuwe concepten.

Woonwijken

- Verwaarden

Wijkgerichte voorzieningen om leefbaarheid te vergroten.

- Verbinden

Detailhandel, diensten, horeca en leisure concentreren op een beperkt aantal kansrijke plekken

Spoorzone

- Verwaarden

Creatie van hoogwaardige, compacte stedelijke milieus.
Functiemenging, herontwikkeling, verdichting.

Bedrijventerreinen

- Verwaarden
Bedrijventerreinen: naar een mix van functies daar waar het kan ('verkleuren').
Verkorten ketens. Stimuleren komst bedrijven die inspelen op bestaande kennis en productontwikkeling, lokale materialen en grondstoffen.
- Vergroenen
Beter benutten bestaande ruimte, herstructurering boven uitbreiding.

De dorpen

- Verwaarden
Grou en Stiens: behouden en versterken verzorgende (regionale) functie. Grou: watersportcentrum.
Detailhandel alleen faciliteren binnen bestaande clusters: centra Grou en Stiens.
Horeca en leisure binnen clusters én op bijzondere plekken (Grou).

DETAILHANDEL

Detailhandelsstructuurvisie Leeuwarden 2014 (mei 2017 1^{ste} wijziging)

Ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van de voorliggende herziening, was de Detailhandelsstructuurvisie Leeuwarden 2014 (mei 2017 1^{ste} wijziging) van kracht. Daarin waren de volgende doelstellingen geformuleerd.

- a. Leeuwarden is en blijft de koopstad van Fryslân. Dit vertaalt zich voor wat betreft deze bovenregionale functie in de volgende uitgangspunten:
 1. De binnenstad is speerpunt van het beleid als het gaat om het in stand houden en verbeteren van een attractief hoofdwinkelcentrum. Daarbij is flankerend beleid van belang om het imago van de stad te verbeteren en meer bezoekers te trekken met events.
 2. Afronding van De Centrale complementair aan de binnenstad;
 3. Leeuwarden blijft voldoende ruimte bieden aan de traditionele perifere detailhandel (woninginrichting, bouwmarkten en tuincentra).
- b. Voor het lokale en sub-regionale niveau is de instandhouding van buurt- en wijkwinkels voor dagelijkse boodschappen uitgangspunt van beleid.
- c. Flankerend beleid met betrekking tot planologie, bereikbaarheid, parkeren en promotie zijn medebepalend voor de succesvolle realisatie van de doelstellingen van het detailhandelsbeleid.

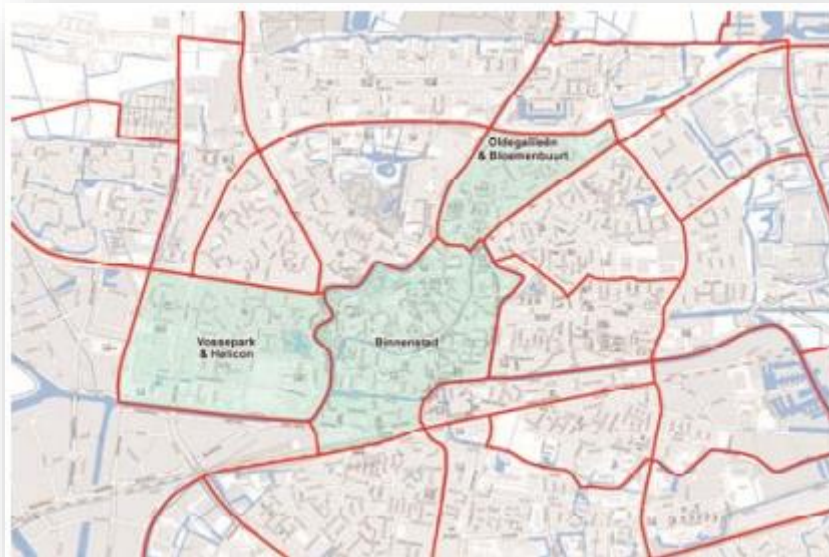
Om te voldoen aan de eerste doelstelling is onder andere het volgende speerpunt in de Detailhandelsstructuurvisie opgenomen:

- Compacter maken van het winkelgebied in de binnenstad.
Dit transformatieproces zal zich volgens de inschatting van de gemeente Leeuwarden autonoom voltrekken via marktwerking. De gemeentelijke rol is faciliterend als het gaat om stedelijke kwaliteit en functieverandering. Daarbij zet de gemeente in op een aantrekkelijk en compacter kernwinkelgebied in de binnenstad. De passantentellingen van Locatus en gebiedsprofielen van de aanloopstraten geven een goed beeld van de voor de consument meest aantrekkelijke winkeldelen van de Leeuwarder binnenstad. Voor de winkeldelen waar de druktebeelden en het perspectief slechter zijn, ligt een geleidelijke transformatie naar een menging van de winkelfunctie met andere functies voor de hand.
- Instandhouding van buurt- en wijkwinkelcentra voor dagelijkse boodschappen is uitgangspunt van beleid.
De gemeente streeft ernaar de voorzieningen voor dagelijkse boodschappen op buurt- en wijkniveau in stand te houden. De gemeente tekent daarbij aan, dat dit ook sterk afhankelijk is van de markt. Veranderingen in consumentengedrag zijn uiteindelijk bepalend voor het economisch functioneren van buurt- en wijkvoorzieningen.
Uitgangspunt voor het detailhandelsbeleid voor supermarkten in de gemeente Leeuwarden is dat er in elke wijk minimaal een supermarkt aanwezig zou moeten zijn. Dit is van belang voor de vitaliteit van de binnenstad en het behoud van de leefbaarheid van de woonwijken en dorpen. De gemeente mengt zich niet in onderlinge

concurrentieverhoudingen van supermarkten. Supermarkten worden niet toegestaan op bedrijventerreinen, omdat hiermee geen bijdrage wordt geleverd aan de leefbaarheid van de woonwijken en dorpen.

Nieuwvestiging van detailhandel is toegestaan in de binnenstad en in twee woonwijken waar op dit moment nog geen supermarkt is gevestigd. Nieuwvestiging van één supermarkt in elk van de twee woonwijken acht de gemeente in overeenstemming met de uitgangspunten. Daarnaast kunnen nieuwe supermarkten worden toegestaan mits deze onderdeel zijn van een nieuwe integrale gebiedsontwikkeling passend binnen door de gemeenteraad vast te stellen kaders.

Nieuwvestiging is toegestaan in de binnenstad, en twee woonwijken waar op dit moment nog geen supermarkt is gevestigd (zie figuur 2.1). Dit betreft de Vosseparkwijk/Heliconbuurt en de Oldegallileën/Bloemenbuurt.



Figuur 2.1 Locaties voor nieuwvestiging

Retailvisie Leeuwarden (juli 2022)

De gemeenteraad heeft het Beleidskader Retail Leeuwarden 2022 (hierna: Retailvisie) op 6 juli 2022 vastgesteld, voordat de voorliggende partiële herziening is vastgesteld. Vandaar dat met de nieuwe Retailvisie rekening wordt gehouden. In de Retailvisie zijn de volgende doelstelling geformuleerd:

1. **Duurzame structuur en ruimtegebruik.** De retailclusters moeten in omvang en samenstelling passen bij het verzorgingsgebied en de functie van het cluster. Indien het (winkel)gebied te groot of te klein is voor deze functie, is optimalisering passend. Dit kan zijn in de vorm van concentratie en transformatie van een cluster (minder meters), of door een beperkte toevoeging van meters. Een retailgebied functioneert het beste met aaneengesloten voorzieningen en maximaal een frictieleegstand.
2. Zo veel mogelijk **clusteren** van detailhandel (en andere publieksvoorzieningen). Nieuwe ontwikkelingen worden alleen toegestaan in de perspectiefrijke centra en niet op solitaire locaties.
3. **Kwalitatieve versterking** van de bestaande, perspectiefrijke (centrum)gebieden binnen de structuur en het intensiveren van een gemengd aanbod aan publieksfuncties binnen deze gebieden staat boven het mogelijk maken van ontwikkelingen op nieuwe locaties.
4. **Binnenstad als vlaggenschip.** Binnen de huidige structuur vervullen de meeste clusters primair een functie voor de eigen inwoners van de wijk of het dorp. De uitzonderingen hierop zijn de binnenstad van Leeuwarden en De Centrale. Deze hebben ook een verzorgingsfunctie voor bewoners van buiten de gemeente. Voor de historische binnenstad geldt zelfs dat deze een toeristische trekpleister is en een functie vervult voor alle inwoners van Friesland en daarmee geldt als het vlaggenschip van de gemeente. Een aantrekkelijke mix aan functies is hierbij cruciaal waarbij het de ambitie is om de reuring die nu voornamelijk gedurende de weekenden aanwezig is ook doordeweeks te creëren.

5. **Vitaliteit en leefbaarheid:** Optimale (dagelijkse) verzorging voor alle inwoners in de gemeente, waarbij naast het dagelijks aanbod in de wijken met name de dagelijkse voorzieningen voor de dorpen Stiens en Grou in de toekomst geborgd worden. De (toekomstige) vergrijzing maakt bewoners minder mobiel, waardoor er behoefte is aan dagelijkse voorzieningen nabij. Naast een plek voor boodschappen vormt het ook een ontmoetingsplek. De opgave is om vitale en leefbare dorpskernen in stand te houden en waar nodig een kwalitatieve impuls te geven. Zeker ook in de dorpen waar momenteel nog een beperkt aanbod is, worden initiatieven toegejuicht.
6. **Nieuwe gewenste ontwikkelingen moeten dan ook gestimuleerd en naar de juiste plaats geleid worden.** Binnen de grenzen van de verblijfsgebieden zijn nieuwe ontwikkelingen gewenst, ondanks dat er geen directe kwantitatieve uitbreidingsruimte aanwezig is. Juist om de centra dynamisch, van de tijd en aantrekkelijk te houden zijn kwalitatieve impulsen wel wenselijk. Hier is ruimte voor innovatieve ontwikkelingen als pop-up stores, blurring concepts, een meer multifunctionele invulling en andere deels niet te voorzien ontwikkelingen. Gewenste ontwikkelingen worden daarom omarmd en geleid naar het daarvoor best passende verblijfsgebied. Buiten de aangewezen verblijfsgebieden wordt een restrictief beleid gehandhaafd, zodat de hoofdstructuur kan floreren.
7. **Detailhandel PDV/GDV en volumineuze leisure en horeca zoveel mogelijk clusteren, zodat het elkaar versterkt.** Door ook bij het volumineuze aanbod zoveel mogelijk in te zetten op clustering ontstaat er synergie tussen de verschillende retailers. De ene woonwinkel profiteert van de andere, en het wereldrestaurant profiteert van de overdekte speelhal en de kartbaan. Niet enkel clustering is essentieel, maar ook een gezamenlijke marketing, delen van parkeerterreinen en een uitnodigende openbare ruimte dragen bij aan aantrekkelijk en goed functionerende clusters.
8. **Koester en bevorder de reeds aanwezige samenwerking tussen de direct betrokkenen.** Structurele samenwerking tussen met name ondernemers, vastgoedeigenaren en gemeente bepaalt in steeds grotere mate het succes en de ontwikkeling van centrumgebieden.

Met het naleven van de bovenstaande ambities in beleidsvorming, omgang met plannen en samenwerking zorgt voor gezonde vraag-aanbod verhoudingen, een goede ruimtelijke ordening, wordt (onnodige) leegstand voorkomen en worden met structurele samenwerking succesvolle retailclusters gecreëerd.

Om deze beleidsdoelstellingen te behalen is reductie van detailhandelsmeters buiten hoofdstructuur noodzakelijk (zie hoofdstuk 3.2 Retailvisie). In de gemeente Leeuwarden geldt voor alle detailhandelsbranches dat er in 2025 een (ruim) overschot aan winkelmeters is. In de verdere toekomst zal die situatie niet verbeteren, ondanks de bevolkingsgroei. Doordat het detailhandelsaanbod in Leeuwarden te groot is voor een toekomstbestendige exploitatie, is het noodzakelijk om in ieder geval (verborgen) plancapaciteit op plekken waar geen detailhandel gewenst is terug te dringen. Dit kan door een keuze voor een uitsterfconstructie, het wegbestemmen van onbenutte plancapaciteit of restcapaciteit en verplaatsing van solitaire winkels naar de structuur. Het bestemmingsplan voorziet hierin door de detailhandelsbestemmingen, op percelen met (verborgen) onbenutte plancapaciteit buiten de daarvoor aangewezen clusters, te wijzigen naar niet-detailhandelsfuncties.

Door onbenutte plancapaciteit detailhandel buiten de kernwinkelgebieden (binnenstad, winkelgebied de Schrans, wijkwinkelcentra, dorpscentra Stiens en Grou) te schrappen wordt uiting gegeven aan de ambitie om detailhandel zoveel mogelijk te concentreren in perspectiefrijke centra en de vestigingsmogelijkheden op solitaire locaties te beperken. Concentratie in de binnenstad en overige kernwinkelgebieden komt de leefbaarheid en vitaliteit van wijk- en dorpscentra én de reuring in de binnenstad ten goede.

Om de bewoners, maar ook de ondernemers zekerheid te bieden, wordt er geen medewerking verleend aan initiatieven tot nieuwe clusters van detailhandel buiten de structuur. Ook nieuwe solitaire ontwikkelingen zijn niet gewenst.

	DAGELIJKE VERZORGING	REGULIERE NIET-DAGELIJKE DETAILHANDEL	RECREATIEF AANBOD DETAILHANDEL	VOLUMINEUS AANBOD DETAILHANDEL	TREKKENDE HORECA	ONDERSTEUNENDE (CAASHORECA)	BOVENLOKALE LEISURE FUNCTIES	VOLUMINEUZE LEISURE	DIENTEN	BLURING
Binnen structuur										
Binnenstad Leeuwarden	V	V	V	~	V	V	V	V	V	V
Centrumgebied dorpen Stiens en Grou	V	V	V	~	V	V	~	~	V	V
Aanbod overige dorpen	V	~	~	X	V	V	~	X	~	~
Ondersteunende wijk- en buurtclusters	V	V	~	X	~	V	X	X	V	~
Perifere detailhandel clusters	X	X	X	V	~	V	~	V	X	X
Cluster volumineus PDV/GDV De Centrale	X	X	~	V	~	V	X	X	X	X
Leisure cluster WTC	V	X	X	X	V	V	~	V	X	X
Buiten structuur										
Overig	X	X	X	X	~	~	~	X	X	~
Legenda										
V	= Toegestaan, mits voldaan aan voorwaarden: zoals maatvoering, bijdrage aan structuur, branching, behoefte en bestemmingsplan									
~										
X	= Niet toegestaan									

Figuur 2.1 Functies en voorzieningen passend bij type centrum

In de gemeente Leeuwarden geldt voor alle detailhandelsbranches dat er in 2025 een (ruim) overschot aan winkelmeters is. De behoefte ligt dus ondanks een beperkt groeiend inwonertal lager dan het huidige aantal gevestigde meters aan detailhandel. Met dit overaanbod is de reductieopgave voor detailhandel in de gemeente groter dan de kansen die er zijn voor uitbreiding van meters. Het is noodzakelijk om in ieder geval (verborgen) plancapaciteit op plekken waar geen detailhandel gewenst is terug te dringen. Dit zal gedaan moeten worden door de detailhandelsbestemming te wijzigen naar niet-detailhandelsfuncties. Als deze plekken nu niet in gebruik zijn als detailhandel kan de bestemming zonder risico op planschade worden gewijzigd, als hier een redelijke termijn aan wordt gekoppeld (voorzienbaarheid creëren). Mogelijke instrumenten zijn:

- Uitsterfconstructie waarbij na bijvoorbeeld meer dan twee jaar leegstand de detailhandelsbestemming verdwijnt.
- Bestemming wijzigen naar niet-detailhandel op een locatie waar geen sprake is van voort te zetten gebruik of er feitelijk nooit detailhandel in heeft gezeten (in de afgelopen 10 jaar). Dit noemen we het wegbestemmen van onbenutte plancapaciteit of restcapaciteit (het document en daarmee bestemmingsplanwijziging 'Leeuwarden – Partiële herziening onbenutte plancapaciteit detailhandel, horeca en kantoren' (ontwerp 26 januari 2022) voorziet hierin).
- Op het moment dat de kans zich voor doet worden solitaire winkels verleid te bewegen om te verplaatsen naar de structuur.

Overeenkomsten en aanscherping detailhandelsbeleid

De nieuwe Retailvisie sluit aan op de eerder vastgestelde Detailhandelsstructuurvisie Leeuwarden 2014. Deze Retailvisie vormt zelfs een aanscherping, omdat nadrukkelijker wordt ingezet op het saneren van plancapaciteit.

KANTOREN

De provincie Fryslân en de F4-gemeenten hebben het 'Convenant aanpak leegstand kantoren' gesloten. Naar aanleiding daarvan heeft de gemeente Leeuwarden een plan van aanpak voor de kantorenmarkt voor de periode 2017-2020 opgesteld. Dit plan richt zich op het verkleinen van de plancapaciteit voor kantoren om de capaciteit beter in overeenstemming te brengen met de behoefte. De gemeente reageert hiermee op een beperktere vraag naar kantoren ten opzichte van eerdere prognoses.

De aanpak voor het terugdringen van plancapaciteit voor kantoren en het behouden van specifieke locaties is gebaseerd op de vestigingsplaatseisen van kantoren, de prognoses van Economisch Instituut Bouwnijverheid (EIB), de gewenste ruimtelijke economische ontwikkeling van de stad en trends op het gebied van kantoren in het algemeen en kantoorlocaties in Leeuwarden in het bijzonder. Dit heeft geresulteerd in een aanpak op gebiedsniveau, waarbij de gemeente Leeuwarden een aantal gebieden op termijn voor de kantorenmarkt wil behouden en voor een aantal gebieden wordt gekozen voor een aanpak om de plancapaciteit terug te dringen. De locaties voor behoud en aanpak zijn op het figuur aangegeven.

De harde plancapaciteit is in figuur 2.1 weergegeven (2015).

Locatie	Harde plancapaciteit (m ²)
Stationskwartier	35.000
Spoordok	250.000
Lange Marktstraat	70.000
Oostergoweg e.o.	2.500
Energiecampus	2.000
Kenniscampus	5.000
Businesspark FEC	6.300
WTC/FEC	9.000
Businesspark en WTC e.o.	-
Overijsselselaan	45.000
Zuiderburen	3.000
Werpsterhoek	-
	427.800

Tabel 4: Overzicht harde plancapaciteit

Figuur 2.1 Harde plancapaciteit

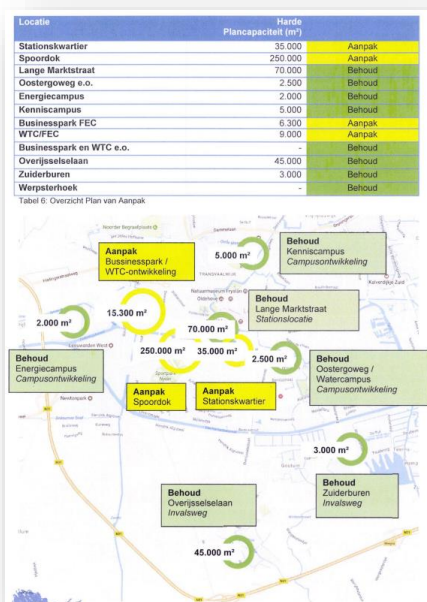
De aanpak is gericht op de harde plancapaciteit binnen drie gebieden met een totale plancapaciteit voor kantoren van circa 300.000 m², dat is ca. 70% van de harde plancapaciteit (figuur 2.2).

	Totaal	Aanpak	Resterend verspreid over Leeuwarden
Harde plancapaciteit	427.800 m²	Ca. 300.000 m²	127.800 m²

Tabel 5: Plan van Aanpak

Figuur 2.2 Aanpak harde plancapaciteit

De keuze voor behoud of aanpak van een gebied op basis van de specifieke gebiedskenmerken is in figuur 2.3 gevisualiseerd.



Figuur 2.3 Overzicht Plan van Aanpak – harde plancapaciteit

HORECA

Horecabeleid Leeuwarden (2016)

In het Horecabeleid Leeuwarden (2016) is de gemeente Leeuwarden opgedeeld in vier gebieden. Per gebied is aangegeven welke vormen van horeca zijn toegestaan. De belangrijkste doelstellingen van het horecabeleid zijn:

- Zorgen voor een horecafunctie die een integraal onderdeel vormt van een attractieve (binnen)stad en gemeente.
- Versterken van de regionale functie, diversiteit en kwaliteit van de Leeuwarder horeca in kader van gastheerfunctie 'huiskamer van Fryslân' en Culturele hoofdstad 2018.
- Ruimte bieden op de juiste locatie aan de diversiteit van horecaformules die momenteel vanuit de markt worden aangeboden.
- Het concentreren van bezoekersstromen op locaties waar retail, cultuur en horeca zorgen voor een aantrekkelijke leisure-omgeving.
- Zorgdragen voor een goed evenwicht tussen levendigheid en behoud van een veilig en aantrekkelijk woon- en leefklimaat.
- De verantwoordelijkheid voor het vinden en behouden van dat evenwicht zowel bij de aanvraag van nieuwe initiatieven als bij het beheer in de gevestigde situatie mede bij de horecaondernemer zelf neer te leggen.
- Zorgdragen voor een juridisch instrumentarium waarmee het horecabeleid adequaat kan worden uitgevoerd.

Beleidskader Retail Leeuwarden 2022

In de Retailvisie is ten aanzien van horeca en leisure door de gemeenteraad op 6 juli 2022 nieuw beleid vastgesteld.

- Voor horeca en leisure ligt de focus eveneens op het clusteren binnen de structuur. Horeca en leisure voorzieningen dragen bij aan een moderne, gemixte en aantrekkelijke verblijfsgebieden.
- Daarbij moet eveneens gekeken worden of het beoogde initiatief past bij de functie van het retailcluster/verblijfsgebied. Zo horen horeca en leisure die een gemeente overstijgende functie hebben zoveel mogelijk in de binnenstad van Leeuwarden thuis, of bijvoorbeeld bij het WTC indien ruimtelijk-functioneel niet inpasbaar in de binnenstad.
- Echter is hier ook in de dorpscentra ruimte voor. Met name in het centrum van Grou, dat met de ligging aan het water een belangrijke toeristische trekpleister binnen de gemeente vormt, geldt dat horecavoorzieningen goed passen. Meer lokale horeca- en leisurevoorzieningen (als een bibliotheek of fitness) kunnen landen in bijvoorbeeld het centrum van Stiens, de grotere ondersteunende clusters of de dorpen zonder echt centrumgebied.

Uit dit beleid volgt dat onbenutte plancapaciteit buiten de genoemde structuur voor sanering in aanmerking komt, net zoals bij detailhandel.

Overeenkomsten horecabeleid

In de nieuwe Retailvisie wordt het horecabeleid voortgezet, zoals de inzet op clustering van horeca in specifieke gebieden.

INZET MAATREGELEN

Het saneren van plancapaciteit wordt als maatregel ingezet om het beleid van de gemeente Leeuwarden te kunnen realiseren, gericht op vitaliteit van de binnenstad en het behoud van de leefbaarheid van woonwijken en dorpen.

DETAILHANDEL

- Het beleid voor detailhandel is gericht op concentratie van detailhandel in kernwinkelgebieden. Versterking van de compacte binnenstad is nodig voor de vitaliteit van de binnenstad en daarmee het centrumgebied van Leeuwarden. Tevens is een zo groot mogelijke vitaliteit van andere kernwinkelgebieden nodig; het betreft de wijk- en buurtcentra. Door de detailhandel in deze kernwinkelgebieden te concentreren worden die gebieden versterkt en wordt leegstand tegengegaan of zelfs voorkomen. Immers, als winkels zich buiten de structuur vestigen, gaat dit hoe dan ook ten koste van de kernwinkelgebieden. Uitgangspunt voor het detailhandelsbeleid voor supermarkten in de gemeente Leeuwarden is dat er in elke wijk minimaal een supermarkt aanwezig zou moeten zijn.

Het voorgaande is van belang voor de vitaliteit, het vestigingsmilieu en goed woon- en verblijfsklimaat van de binnenstad, de wijk- en buurtcentra en de leefbaarheid van de woonwijken en dorpen.

- Het concentratiebeleid wordt gecombineerd met functieverbreiding, anders dan detailhandel, buiten de kernwinkelgebieden, zoals in de aanloopstraten. Hiermee wordt bereikt dat oorspronkelijke winkelpanden met een andere functie kan worden ingevuld en wordt leegstand in deze gebieden voorkomen. Deze functieverbreiding is dan ook gericht op het behouden en zo mogelijk versterken van een goed vestigingsmilieu en daarmee van een goed woon- en verblijfsklimaat.
- Supermarkten zijn van belang voor de binnenstad en in iedere woonwijk. Onbenutte plancapaciteit kan tot gevolg hebben dat bij benutting een te sterke concentratie van supermarkten ontstaat ten koste van de binnenstad en andere woonwijken, door nieuwvestiging of verplaatsing vanuit de binnenstad of andere woonwijk. Daardoor is sanering van onbenutte plancapaciteit in de vorm van ruime detailhandelsbestemmingen, waar geen supermarkt is gevestigd, of in de vorm van verkleinen van bouwvlakken tot de contouren van de aanwezige supermarkt.
- Met deze planherziening wordt bereikt dat circa 63.000 m² aan onbenutte plancapaciteit voor detailhandel buiten de structuur (exclusief supermarkten) wordt gesaneerd, circa 296.000 m² aan onbenutte ruimte voor supermarktvestiging en circa 7.000 m² harde plancapaciteit ter plaatse van bouwvlakken. Vestiging van detailhandel is niet langer buiten de structuur mogelijk. Het effect van de planherziening is dat vestiging van detailhandel wordt geconcentreerd in de binnenstad en bestaande wijk- en buurtcentra.
- Het wegbestemmen van onbenutte plancapaciteit is ook noodzakelijk om ontwikkelingsruimte te creëren voor supermarkten in nieuwe woonwijken. Het scheppen van ontwikkelingsruimte voor supermarkten in nieuwe woonwijken is van belang, omdat een supermarkt het voorzieningenniveau en daarmee de leefbaarheid van een woonwijk ten goede komt. Dit past ook in het beleid dat erop is gericht dat in iedere woonwijk een supermarkt is gevestigd. Bovendien wordt voorkomen dat bewoners in nieuwe woonwijken lange afstanden moeten afleggen voor hun dagelijkse boodschappen. Dit beperkt het autoverkeer in de stad en komt ook daarmee het stedelijk milieu ten goede.

Het beleid zoals dat ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan van toepassing was, zoals opgenomen in de Detailhandelsstructuurvisie, is gecontinueerd en aangescherpt in de nieuwe Retailvisie.

HORECA

- Het beleid voor horeca richt zich op concentratie van horeca in centraal gelegen gebieden. Daar heeft horeca een functionele meerwaarde voor de omgeving en wordt geen afbreuk gedaan aan het woon- en leefklimaat. Elders staat het woon- en leefklimaat onder druk door (zwaardere) horecavestigingen. Sanering van plancapaciteit zorgt voor een betere balans in het woon- en leefklimaat. Daarnaast is sprake van onbenutte plancapaciteit gedurende meerdere jaren, terwijl uit onderzoeken blijkt dat dergelijke plancapaciteit elders kan worden gerealiseerd, met name omdat toevoeging van horecacapaciteit zorgt voor een juiste diversiteit van een te realiseren programma.
- In Leeuwarden is dit van steeds groter belang aangezien het beleid is gericht op transformatie van diverse gebieden van aanzienlijke omvang, die van grote betekenis zijn voor de stad.

In de Retailvisie wordt ten aanzien van horeca ingezet op clustering in specifieke gebieden. Dit vloeit ook voort uit het horecabeleid.

KANTOREN

- Voor een goed functionerende kantorenmarkt is het van belang dat vraag en aanbod met elkaar in overeenstemming zijn. De afgelopen jaren zijn meerdere incurante kantoorpanden getransformeerd naar wonen. Met deze partiële herziening wordt de bestemming van deze panden in overeenstemming gebracht met het feitelijk gebruik.
- De onbenutte plancapaciteit voor kantoren wordt geschrapt voor panden met een gemengde bestemming, indien deze panden niet zijn gesitueerd in de aangewezen 'behoudgebied' voor kantoren. Hiermee wordt de concentratie van kantoorfuncties in courante gebieden, zoals nabij invalswegen, stationslocaties en campussen, gestimuleerd én ontstaat ontwikkelingsruimte voor nieuwe kansrijke en wenselijke ontwikkelingen.
- Uit het voorgaande volgt dat wordt ingezet op behoud en versterking van de vitaliteit van specifieke gebieden, op het voorkomen en tegengaan van leegstand en op behoud en versterking van het vestigingsklimaat en van het woon-,



verblijfs- en leefklimaat. Daarvoor zijn sanering van plancapaciteit nodig en functieverbreiding anders dan detailhandel in specifieke gebieden.

NOODZAKELIJKHEID EN VOORZIENBAARHEID

Het beleid was ten tijde van ter inzage legging van de ontwerpherziening actueel (voorzienbaar) en voor detailhandel en horeca zelfs geactualiseerd (Retailvisie) en beschrijft voldoende de noodzaak van de beperkingen die in het bestemmingsplan voor kantoren, detailhandel en horeca worden opgenomen, zoals uit de volgende analyse op hoofdlijnen blijkt. De noodzakelijkheid van de afzonderlijke beperkingen wordt in paragraaf 2.3 per maatregel gemotiveerd.

2.2 Noodzakelijkheid maatregelen partiële herziening onbenutte plancapaciteit, detailhandel, horeca en kantoren

In de partiële herziening onbenutte plancapaciteit, detailhandel, horeca en kantoren worden de volgende maatregelen getroffen, gericht op beperking van de vestigingsmogelijkheden.

2.2.1 Categorie 1: Ruime bestemmingen

Huidige planologische regeling

Bestemmingen met een ruime bestemmingsomschrijving (bijvoorbeeld 'Centrum 2' of 'Gemengd') staan meerdere functies op één locatie toe. Het komt voor dat op deze locaties met een ruime bestemming geen winkel, kantoor of horecagelegenheid aanwezig is. Op die locaties is sprake van onbenutte plancapaciteit voor één of meerdere functies. Of dat op die locatie een andere functie aanwezig is dan in het bestemmingsplan is toegestaan.

Maatregelen

Voor deze locaties komt de onbenutte plancapaciteit te vervallen door de niet aanwezige functies detailhandel, horeca respectievelijk kantoren uit te sluiten. In de andere situatie wordt de bestemming in overeenstemming gebracht met de aanwezige functie. Hiervoor wordt de bestemmingsregeling als volgt aangepast:

- aanpassing verbeelding (bijvoorbeeld: aanduiding ‘kantoren uitgesloten’ toevoegen) en
- aanpassing regels.

Noodzakelijkheid - detailhandel

- De gemeente volgt de marktwerking ofwel de marktontwikkelingen. Dat betekent dat daar waar de winkelfunctie is beëindigd, dat het bestemmingsplan wordt aangepast door de detailhandelsfunctie in de bestemming te laten vervallen. Dit is aan de orde bij locaties buiten de binnenstad en buurt- en wijk- en buurtcentra.
- Het laten vervallen van de mogelijkheid voor een hernieuwde winkelvestiging buiten deze winkelgebieden geeft invulling aan het beleid om winkels te concentreren en geconcentreerd te houden in de winkelgebieden. Concentratie van detailhandel in de daarvoor aangewezen kerngebieden is noodzakelijk voor de vitaliteit en het verblijfsklimaat van deze gebieden (tegengaan van leegstand en verloedering). Een vitale binnenstad, dorpscentra of wijkwinkelcentra met een aangenaam verblijfsklimaat komt de leefbaarheid ten goede. En komt ook het stedelijk milieu ten goede. De aangewezen kerngebieden zijn goed bereikbaar, kunnen hiermee in stand worden gehouden zodat wordt voorkomen dat mensen voor bijvoorbeeld hun dagelijkse boodschappen lange afstanden moeten afleggen. Dit voorkomt onnodige verkeersbewegingen in een stad met een ringweg met een beperkte afwikkelingscapaciteit. Het voorkomen van verkeersbewegingen draagt bij aan een goed stedelijk milieu en vermindering van de milieubelasting
- Om dezelfde redenen wordt de bestemming voor een niet gebruikte functie in overeenstemming gebracht met een aanwezige bestemming die nog niet door de bestemming wordt bevestigd.

Noodzakelijkheid – horeca en kantoren

- Sanering van plancapaciteit voor horeca en kantoren op hiervoor ongebruikte en ongewenste locaties geeft invulling aan het vastgestelde beleid gericht op een sterke binnenstad, kantoorgebieden, horecaconcentratiegebieden en de leefbaarheid van wijken en dorpen. Hiervoor wordt ongebruikte plancapaciteit voor kantoren en horeca weggehaald door de bestemming hierop aan te passen.
- Daarnaast is een veilige en aantrekkelijke woonomgeving gebaat bij het saneren van een horecavestigingsmogelijkheid uit een hogere horecacategorie met relevante hinderlijke effecten voor de omgeving.
- Om dezelfde redenen wordt de bestemming voor een niet gebruikte functie in overeenstemming gebracht met een aanwezige bestemming die nog niet door de bestemming wordt bevestigd.

Noodzakelijkheid - conclusie

Het actief saneren van onbenutte plancapaciteit en het in overeenstemming brengen van de bestemming met de aanwezige functie, zorgen ervoor dat de nagestreefde en bereikte situatie wordt behouden en daarmee de beleidsdoelstellingen worden bereikt: behoud van de vitaliteit van de binnenstad en de leefbaarheid van woonwijken en dorpen.

2.2.2 Categorie 2: Enge bestemming

Huidige planologische regeling

Bestemmingen met een enge bestemmingsomschrijving (bijvoorbeeld ‘Detailhandel’ of ‘Kantoor’) staan één functie op een locatie toe. Het komt voor dat op deze locaties met een enge bestemming geen winkel, kantoor of horecagelegenheid aanwezig is. Op die locaties is sprake van onbenutte plancapaciteit voor de betreffende functie. Of dat op die locatie een andere functie aanwezig is dan in het bestemmingsplan is toegestaan.

Maatregelen

Op locaties met een enge bestemming dient detailhandel, horeca of kantoren te worden uitgesloten, daar waar die functie niet meer aanwezig is en niet meer gewenst is. Daarnaast worden deze locaties, conform het feitelijke gebruik, herbestemd. Hiervoor wordt de bestemmingsregeling als volgt aangepast:

- aanpassing verbeelding, bijvoorbeeld herbestemmen van ‘kantoor’ naar ‘wonen’;

- aanpassing regels, indien de regels voor de nieuwe bestemming nog niet zijn opgenomen in het vigerende bestemmingsplan.

Noodzakelijkheid - detailhandel

- De gemeente volgt de marktwerking ofwel de marktontwikkelingen. Dat betekent dat daar waar de winkelfunctie is beëindigd, dat het bestemmingsplan wordt aangepast door de detailhandelsfunctie in de bestemming te laten vervallen. Dit is aan de orde bij locaties buiten de binnenstad en buurt- en wijk- en buurtcentra.
- Het laten vervallen van de mogelijkheid voor een hernieuwde winkelvestiging buiten deze winkelgebieden geeft invulling aan het beleid om winkels te concentreren en geconcentreerd te houden in de winkelgebieden. Concentratie van detailhandel in de daarvoor aangewezen kerngebieden is noodzakelijk voor de vitaliteit en het verblijfsklimaat van deze gebieden (tegengaan van leegstand en verloedering). Een vitale binnenstad, dorpscentra of wijkwinkelcentra met een aangenaam verblijfsklimaat komt de leefbaarheid ten goede. En komt ook het stedelijk milieu ten goede. De aangewezen kerngebieden zijn goed bereikbaar, kunnen hiermee in stand worden gehouden zodat wordt voorkomen dat mensen voor bijvoorbeeld hun dagelijkse boodschappen lange afstanden moeten afleggen. Dit voorkomt onnodige verkeersbewegingen in een stad met een ringweg met een beperkte afwikkelingscapaciteit. Het voorkomen van verkeersbewegingen draagt bij aan een goed stedelijk milieu en vermindering van de milieubelasting
- Om dezelfde redenen wordt de bestemming voor een niet gebruikte functie in overeenstemming gebracht met een aanwezige bestemming die nog niet door de bestemming wordt bevestigd.

Noodzakelijkheid – horeca en kantoren

- Sanering van plancapaciteit voor horeca en kantoren op hiervoor ongebruikte en ongewenste locaties geeft invulling aan het vastgestelde beleid gericht op een sterke binnenstad, kantoorgebieden, horecaconcentratiegebieden en de leefbaarheid van wijken en dorpen. Hiervoor wordt ongebruikte plancapaciteit voor kantoren en horeca weggehaald door de bestemming hierop aan te passen.
- Daarnaast is een veilige en aantrekkelijke woonomgeving gebaat bij het saneren van een horecavestigingsmogelijkheid uit een hogere horecacategorie met relevante hinderlijke effecten voor de omgeving.
- Om dezelfde redenen wordt de bestemming voor een niet gebruikte functie in overeenstemming gebracht met een aanwezige bestemming die nog niet door de bestemming wordt bevestigd.

Noodzakelijkheid - conclusie

Het actief saneren van onbenutte plancapaciteit en het in overeenstemming brengen van de bestemming met de aanwezige functie, zorgen ervoor dat de nagestreefde en bereikte situatie wordt behouden en daarmee de beleidsdoelstellingen worden bereikt: behoud van de vitaliteit van de binnenstad en de leefbaarheid van woonwijken en dorpen.

2.2.3 Categorie 3: Functieaanduiding

Huidige planologische regeling

In plangebieden komen locaties voor waar detailhandel, horeca of kantoren is toegestaan met een functieaanduiding, terwijl op deze locaties geen winkel, kantoor of horecagelegenheid aanwezig is. Op die locaties is sprake van onbenutte plancapaciteit voor de aangeduide functie. Of dat op die locatie een andere functie aanwezig is dan in het bestemmingsplan is toegestaan.

Maatregelen

Voor locaties met een enge functieaanduiding dient detailhandel, horeca of kantoren te worden uitgesloten, daar waar die functie niet meer aanwezig is en niet meer gewenst is. Hiervoor wordt de bestemmingsregeling als volgt aangepast:

- aanpassing verbeelding (bijvoorbeeld: aanduiding 'kantoor' verwijderen).

Voor locaties met een ruime functieaanduiding detailhandel, horeca en/of kantoren te worden uitgesloten, daar waar die functie niet meer aanwezig is en niet meer gewenst is. Hiervoor wordt de bestemmingsregeling als volgt aangepast:

- aanpassing verbeelding (bijvoorbeeld aanduiding 'gemengd' wijzigen naar aanduiding 'gemengd m.u.v. kantoor'); en
- aanpassing regels.

Daarnaast worden deze locaties, conform het feitelijke gebruik, herbestemd door:

- aanpassing verbeelding (bijvoorbeeld aanduiding 'gemengd' wijzigen naar aanduiding 'gemengd m.u.v. kantoor'); en
- aanpassing regels.

Noodzakelijkheid - detailhandel

- De gemeente volgt de marktwerking ofwel de marktontwikkelingen. Dat betekent dat daar waar de winkelfunctie is beëindigd, dat het bestemmingsplan wordt aangepast door de detailhandelsfunctie in de bestemming te laten vervallen. Dit is aan de orde bij locaties buiten de binnenstad en buurt- en wijk- en buurtcentra.
- Het laten vervallen van de mogelijkheid voor een hernieuwde winkelvestiging buiten deze winkelgebieden geeft invulling aan het beleid om winkels te concentreren en geconcentreerd te houden in de winkelgebieden. Concentratie van detailhandel in de daarvoor aangewezen kerngebieden is noodzakelijk voor de vitaliteit en het verblijfsklimaat van deze gebieden (tegengaan van leegstand en verloedering). Een vitale binnenstad, dorpscentra of wijkwinkelcentra met een aangenaam verblijfsklimaat komt de leefbaarheid ten goede. En komt ook het stedelijk milieu ten goede. De aangewezen kerngebieden zijn goed bereikbaar, kunnen hiermee in stand worden gehouden zodat wordt voorkomen dat mensen voor bijvoorbeeld hun dagelijkse boodschappen lange afstanden moeten afleggen. Dit voorkomt onnodige verkeersbewegingen in een stad met een ringweg met een beperkte afwikkelingscapaciteit. Het voorkomen van verkeersbewegingen draagt bij aan een goed stedelijk milieu en vermindering van de milieubelasting

Noodzakelijkheid – horeca en kantoren

- Sanering van plancapaciteit voor horeca en kantoren op hiervoor ongebruikte en ongewenste locaties geeft invulling aan het vastgestelde beleid gericht op een sterke binnenstad, kantoorgebieden, horecaconcentratiegebieden en de leefbaarheid van wijken en dorpen. Hiervoor wordt ongebruikte plancapaciteit voor kantoren en horeca weggehaald door de bestemming hierop aan te passen.
- Daarnaast is een veilige en aantrekkelijke woonomgeving gebaat bij het saneren van een horecavestigingsmogelijkheid uit een hogere horecacategorie met relevante hinderlijke effecten voor de omgeving.
- Om dezelfde redenen wordt de bestemming voor een niet gebruikte functie in overeenstemming gebracht met een aanwezige bestemming die nog niet door de bestemming wordt bevestigd.

Noodzakelijkheid - conclusie

Het actief saneren van onbenutte plancapaciteit en het in overeenstemming brengen van de bestemming met de aanwezige functie, zorgen ervoor dat de nagestreefde en bereikte situatie wordt behouden en daarmee de beleidsdoelstellingen worden bereikt: behoud van de vitaliteit van de binnenstad en de leefbaarheid van woonwijken en dorpen.

2.2.4 Categorie 4: Bestemmingsomschrijving detailhandel, niet zijnde supermarkten

Huidige planologische regeling

In een aantal vigerende bestemmingsplannen zijn op locaties met een detailhandelsbestemming waar geen supermarkt is gevestigd, supermarkten niet uitgesloten.

Maatregelen

Op locaties met detailhandelsbestemmingen waar geen supermarkt is gevestigd, dienen supermarkten expliciet te worden uitgesloten. Hiervoor wordt de bestemmingsregeling als volgt aangepast:

- aanpassing verbeelding, indien op de locatie een supermarkt is gevestigd (toevoegen aanduiding 'supermarkt'), en
- aanpassing regels (uitsluiten supermarkten).

Noodzakelijkheid

- De gemeente streeft ernaar de voorzieningen voor dagelijkse boodschappen op buurt- en wijkniveau in stand te houden. Uitgangspunt voor het detailhandelsbeleid voor supermarkten in de gemeente Leeuwarden is dat er in elke wijk minimaal een supermarkt aanwezig zou moeten zijn.
- Het uitsluiten van supermarkten daar waar geen supermarkt is gevestigd, voorkomt dat supermarkten vanuit een wijk naar een andere wijk kan verplaatsen of in één wijk een concentratie van supermarkten kan ontstaan en dit tot gevolg heeft dat in een andere wijk een supermarkt in het detailhandelsaanbod wegvalt. Dit gaat gepaard met extra

verkeersbewegingen op de rondweg. Dat komt het stedelijk milieu niet ten goede. Tegelijkertijd wordt met de maatregel vestiging van een supermarkt op locaties die niet geschikt zijn voor de vestiging van supermarkten voorkomen. Het gaat immers vaak om locaties zonder parkeer- of laad- of losruimte. De vestiging van een supermarkt op deze locaties zou daarmee ten koste gaan van de leefbaarheid in de directe omgeving.

- Het laten vervallen van ongebruikte plancapaciteit van supermarkten buiten de binnenstad en wijk- en buurtcentra geeft invulling aan het beleid om minimaal één supermarkt in deze winkelgebieden te behouden.
- Nieuwvestiging van detailhandel is toegestaan in de binnenstad en in twee woonwijken waar op dit moment nog geen supermarkt is gevestigd. Nieuwvestiging van één supermarkt in elk van de twee woonwijken acht de gemeente in overeenstemming met de uitgangspunten. Daarnaast kunnen nieuwe supermarkten worden toegestaan mits deze onderdeel zijn van een nieuwe integrale gebiedsontwikkeling passend binnen door de gemeenteraad vast te stellen kaders.
- De maatregelen dragen bij aan de doelstelling gericht op behoud van de vitaliteit van de binnenstad en de leefbaarheid van woonwijken en dorpen.

2.2.5 Categorie 5: Bouwvlakken

Huidige planologische regeling

Locaties voor detailhandel en met name voor supermarkten zijn voorzien van bouwvlakken. In enkele situaties omsluiten de bouwvlakken de aanwezige supermarktvestiging. In die situaties is geen sprake van onbenutte plancapaciteit. Op andere locaties is een bouwvlak – soms aanzienlijk – ruimer rondom de supermarkt opgenomen. Dan is sprake van onbenutte plancapaciteit.

Maatregelen

Op locaties met onbenutte plancapaciteit voor supermarkten als gevolg van de ruimere bouwvlakken, wordt het bouwvlak verkleind en afgestemd op de contour van de bestaande bebouwing van de supermarkt. Hiervoor wordt de bestemmingsregeling als volgt aangepast:

- aanpassing verbeelding.

Noodzakelijkheid

- Met de voorgestelde maatregel wordt uitvoering gegeven aan het beleidsvoornemen om plancapaciteit terug te dringen. Meerdere bouwvlakken zijn zo ruim dat aanzienlijke vergroting van de aanwezige supermarkt direct mogelijk is tot een aanzienlijke vergroting of is binnen het bouwvlak ruimte voor een extra supermarktvestiging. Daardoor zou de bestaande evenwichtige detailhandelsstructuur kunnen worden aangetast.
- Het functioneren van bestaande supermarkten in een aangrenzend woongebied kan daardoor te zeer onder druk komen te staan, de daar gevestigde supermarkt kan worden verplaatst zodat de andere wijk geen supermarktvestiging meer heeft of nieuwvestiging in de twee winkelgebieden zonder supermarkten is niet meer haalbaar.
- De omvang en begrenzing van bouwvlakken heeft deels ook iets willekeurig en voorziet wel eens in uitbreidingsmogelijkheden voor de voorgevel, zonder dat daar ooit een keer gebruik van zal worden gemaakt. Het is gewenst de 'lucht' uit de bouwvlakken te halen, zodat geen onbenutte en onnodige plancapaciteit in stand blijft.
- Bij het bekijken van de restruimte in samenhang is het schrappen noodzakelijk omdat hierdoor plancapaciteit ontstaat waarmee kan worden voorzien in de behoefte aan de vestiging van supermarkten in de nieuwe uitleggebieden (bijvoorbeeld Middelsee). Uit de ladderonderbouwing voor WTC/Cambuur blijkt dat dat er planologisch geen ruimte is voor het toelaten van nieuwe supermarkten in nieuwe woonwijken. Beperken van de uitbreidingsmogelijkheden ter plaatse van bouwvlakken is dus noodzakelijk om de vestiging van een supermarkt in een nieuwe woonwijk mogelijk te maken. Een supermarkt in een nieuwe woonwijk komt de leefbaarheid van die betreffende wijk ten goede (voorzieningsniveau) en het stedelijk milieu (voorkomen van extra verkeersbewegingen vanuit die wijk door de stad).
- De maatregel is noodzakelijk als vertaling van het beleid dat is gericht op een evenwichtige verdeling van supermarkten over de binnenstad, woongebieden en dorpen. En dit maakt deel uit van de doelstelling gericht op behoud van de vitaliteit van de binnenstad en de leefbaarheid van woonwijken en dorpen.

2.2.6 Categorie 6: Bedrijvenlijst

Huidige planologische regeling

De specifieke gebruiksregels van veel bedrijfsbestemmingen sluiten zelfstandige kantoren ook uit. De bedrijvenlijsten van (bijna) alle bestemmingsplannen daarentegen staan zelfstandige kantoorfuncties 'overige zakelijke dienstverlening: kantoren' op bedrijfsbestemmingen wel toe.

Maatregel

- Op bedrijfslocaties wordt een zelfstandige kantoorfunctie uitgesloten. Hiervoor wordt de bestemmingsregeling als volgt aangepast:
 - aanpassing bijlage bij regels (functie 'overige zakelijke dienstverlening: kantoren' uit de bedrijvenlijst schrappen);
 - aanpassing regels, indien de specifieke gebruiksregels zelfstandige kantoren niet uitsluiten; en
 - aanpassing regels, indien de bedrijfsbestemming niet mede is bestemd voor kantoren ten dienste van en ondergeschikt aan de bedrijfsfunctie.
- De bedrijvenlijsten van twee bestemmingsplannen sluiten zelfstandige horeca- en detailhandsfuncties niet uit. Voor deze bestemmingsplannen dienen de volgende planologische maatregelen te worden genomen:
 - aanpassing bijlage bij regels (zelfstandige horeca- en detailhandelsfuncties uit de bedrijvenlijst schrappen).

Noodzakelijkheid

Sanering van plancapaciteit voor kantoren op hiervoor ongebruikte en ongewenste locaties geeft invulling aan het vastgestelde beleid gericht op een sterke binnenstad en kantoorgebieden. Kantoren in kerngebieden (nabij station en invalswegen) komen het stedelijk milieu ten goede, omdat het goed bereikbare locaties zijn, geen extra verkeersbewegingen naar solitaire locaties met zich meebrengen en daardoor de beperkte afhandelingscapaciteit en de milieubelasting op en rond de rondwegen sterker onder druk zetten. Hiervoor wordt ongebruikte plancapaciteit voor kantoren weggehaald door de bestemming hierop aan te passen. En dit maakt deel uit van de doelstelling gericht op behoud van de vitaliteit van de binnenstad en de leefbaarheid van woonwijken en dorpen.

2.3 Conclusie noodzakelijkheid en voorzienbaarheid van de maatregelen

DWINGENDE REDEN VAN ALGEMEEN BELANG

Centraal in de beleidsdoelstelling staat het terugbrengen van detailhandel, kantoren en horeca op daarvoor aangewezen gebieden waar de functies geconcentreerd zijn en daarmee een sterke aantrekkingskracht hebben en zodoende bij uitstek een bijdrage leveren aan de vitaliteit van de binnenstad en leefbaarheid van woonwijken en dorpen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu als dwingende reden van algemeen belang.

VOORZIENBAARHEID

De vastgestelde beleidsdoelen geven aan dat het voorzienbaar was, dat ongebruikte vestigingsmogelijkheden niet langer pasten in het beleid en dat sanering een logisch vervolg was.

3. EVENREDIGHEID

3.1 Beoordeling van de evenredigheid van de maatregel

Het derde aspect van de toetsing aan de Dienstenrichtlijn betreft de evenredigheid, zoals genoemd onder c van artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn: *‘De eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.’*

Op basis van de actuele jurisprudentie kan dit worden vertaald naar de volgende vragen.

1. Is de maatregel **geschikt en effectief** om de nagestreefde doelen te bereiken?
2. Wordt met de maatregelen **coherent en systematisch gehandeld** om het nagestreefde doel te bereiken? De zogeheten hypocrisietest.
3. Gaan de **maatregelen niet verder dan nodig** om het nagestreefde doel/de nagestreefde doelen te bereiken?
4. Kan het effect dat wordt bereikt met de maatregelen niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt (**flankerende maatregelen**)?

Bij het beantwoorden van de vraag of de maatregel geschikt is om de beoogde doelen te bereiken zijn, op basis van de recente jurisprudentie, de volgende aspecten van belang.

- Het is vaste rechtspraak van het Europese Hof (arrest van het Hof van 13 juni 2018, Deutscher Naturschutzring, ECLI:EU:C:2018:433, punt 49) dat een maatregel voor de evenredigheidstoets slaagt indien hij **kan bijdragen** aan de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling. De maatregel hoeft niet noodzakelijkerwijs zelfstandig deze doelstelling te verwezenlijken.
- In de uitspraak Decathlon Schiedam/Den Haag (ECLI:NL:RVS:2019:965) wordt dit door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State nader uitgewerkt. Gesteld wordt dat *“niet voor elke specifieke beperking die uit de regeling volgt aannemelijk te maken is dat deze erop zichzelf toe leidt dat de nagestreefde doelen worden bereikt en dat het achterwege laten daarvan erop zichzelf toe leidt dat de nagestreefde doelen niet worden bereikt. Aannemelijk moet worden dat de specifieke beperking een zinnvolle bijdrage levert aan het bereiken van de met de regeling nagestreefde doelen.”*

Voor de afzonderlijke maatregelen wordt een motivering voor de evenredigheid gegeven aan de hand van beantwoording van de vier hiervoor opgenomen vragen.

3.2 Marktverkenningen

In het Stec-onderzoek (2019) en de Retailvisie (BSP, 2022) zijn marktverkenningen opgenomen. Aanvullend is naar aanleiding van de zienswijzen voor de vaststelling van de voorliggende planherziening een actuele marktverkenning voor supermarkten opgesteld (Rho adviseurs, 2023).

STEC-ONDERZOEK (2019)

Stec Groep heeft in het kader WTC/Cambuurboulevard ontwikkeling een ladderonderzoek uitgevoerd (Toets Ladder voor duurzame verstedelijking WTC/Cambuurboulevard, 2019). Dit ladderonderzoek was onder andere nodig om de behoefte aan te tonen van de verplaatsing van twee supermarkten, namelijk een Lidl (1.807 m² wvo) en Jumbo (2.045 m² wvo), naar WTC/Cambuurboulevard. Het totale supermarkt-programma komt daarmee uit op 3.852 m² wvo. In beide gevallen gaat het om een verplaatsing van een vestiging in Leeuwarden. In het geval van Jumbo gaat het om een vestiging met zeer beperkte toevoeging aan winkelvloeroppervlak. Voor Lidl gaat het om een verdubbeling van het wvo. De totale toevoeging van supermarktmeters betreft 1.132 m² wvo.

Uitgaande van het totale, gevestigde aanbod van supermarkten in Leeuwarden (peildatum januari 2018) volgt uit het distributieplanologisch onderzoek dat kwantitatieve uitbreidingsruimte voor supermarkten in Leeuwarden tot 2027 verzadigd is. Het schrappen van onbenutte plancapaciteit voor supermarkten levert een zinnvolle bijdrage aan het streven naar behoud

van de vitaliteit van de binnenstad en bestaande wijk- en buurtcentra en ontwikkelingsruimte in nieuwe woonwijken zoals Middelsee. Het creëren van de ontwikkelingsruimte voor supermarkten in uitleggebieden is van belang, omdat een supermarkt het voorzieningenniveau en daarmee de leefbaarheid van een woongebied ten goede komt. Een lokaal voorzieningenniveau voorkomt verder dat bewoners lange afstanden hoeven af te leggen voor hun dagelijkse boodschappen. Dit beperkt het autoverkeer in de stad en komt daarmee het stedelijk milieu ten goede.

Figuur 3.1 DPO Toets Ladder voor duurzame verstedelijking WTC/Cambuur Boulevard (Stec)

Tabel 2: DPO gemeente Leeuwarden voor supermarkten (horizon tot en met 2027)

	2018	2027
Inwoners	122.400	129.500
Bestedingen in supermarkten per hoofd	€ 2.010	€ 2.010
Koopkrachtbinding vanuit Leeuwarden	95%	95%
Gebonden omzet vanuit Leeuwarden (afgerond)	€ 234 mln.	€ 247 mln.
Koopkrachttoevoeling van buiten gemeente incl. toerisme (in % totale omzet)	20-25%	20-25%
Totale omzet bestaand aanbod supermarkten (afgerond)	€ 312 mln.	€ 330 mln.
Vloerproductiviteit per m² wvo	€ 8.000	€ 8.000
Gevestigd aanbod in Leeuwarden m² wvo	40.535	40.535
Uitbreidingsruimte in m² wvo (afgerond)	Geen	Maximaal 700 m²

Bron: Pantela, 2018; Locatus, januari 2018; Koopstromenonderzoek provincie Friesland, 2017; Primos, 2017; CBS/PBL, 2017; CBS, 2016; Bewerking Stec Groep, 2018.

RETAILVISIE GEMEENTE LEEUWARDEN (2022)

De gemeenteraad heeft de Retailvisie op 6 juli 2022 vastgesteld, voordat de voorliggende partiële herziening is vastgesteld. Vandaar dat met de nieuwe Retailvisie rekening wordt gehouden.

- In de Retailvisie wordt met een achttal doelstellingen ingezet op het clusteren van detailhandel en horeca in de binnenstad en wijk- en buurtcentra, samen de hoofdstructuur vormend. Om deze beleidsdoelstellingen te behalen is reductie van detailhandelsmeters buiten hoofdstructuur noodzakelijk (zie hoofdstuk 3.2 Retailvisie). In de gemeente Leeuwarden geldt voor alle detailhandelsbranches dat er in 2025 een (ruim) overschot aan winkelmeters is. In de verdere toekomst zal die situatie niet verbeteren, ondanks de bevolkingsgroei.
- Doordat het detailhandelsaanbod in Leeuwarden te groot is voor een toekomstbestendige exploitatie, is het noodzakelijk om in ieder geval (verborgen) plancapaciteit op plekken waar geen detailhandel gewenst is terug te dringen. Dit kan door een keuze voor een uitsterfconstructie, het wegbestemmen van onbenutte plancapaciteit of restcapaciteit en verplaatsing van solitaire winkels naar de structuur. Het bestemmingsplan voorziet hierin door de detailhandelsbestemmingen, op percelen met (verborgen) onbenutte plancapaciteit buiten de daarvoor aangewezen clusters, te schrappen.
- Door onbenutte plancapaciteit detailhandel buiten de kernwinkelgebieden (binnenstad, winkelgebied de Schrans, wijkwinkelcentra, dorpscentra Stiens en Grou) te schrappen wordt uiting gegeven aan de ambitie om detailhandel zoveel mogelijk te concentreren in perspectiefrijke centra en de vestigingsmogelijkheden op solitaire locaties te beperken. Concentratie in de binnenstad en overige kernwinkelgebieden komt de leefbaarheid en vitaliteit van wijk- en dorpscentra én de reuring in de binnenstad ten goede, ofwel het stedelijk milieu. Dit komt ook het stedelijk milieu ten goede doordat extra verkeersbewegingen worden voorkomen.
- Voor horeca en leisure ligt de focus in de Retailvisie op het clusteren binnen de structuur (paragraaf 2.2), net zoals in het Horecabeleid Leeuwarden (2016). De Retailvisie continueert de visie op de detailhandelsontwikkelingen zoals opgenomen in de Detailhandelsstructuurvisie en scherpt dit aan voor wat betreft de inzet van zetten instrumentarium voor het saneren van onbenutte plancapaciteit.

Figuur 3.2. Retailvisie gemeente Leeuwarden, Context en analyses, bijlage 3 Distributieve toets (BSP)

PARAMETER	DAGELIJKS		MODE & LUXE		VRJE TIJD		IN EN OM HUIS	
	HUIDIG	2035	HUIDIG	2035	HUIDIG	2035	HUIDIG	2025
Inwoners	124.481	127.600	124.481	127.600	124.481	127.600	124.481	127.600
Bestedingen per hoofd in €	€ 2.587	€ 2.458 - 2.587	€ 818	€ 777 - 818	€ 234	€ 222 - 234	€ 1.008	€ 958 - 1.008
Bestedingspotentieel in € mln.	€ 322	€ 314 - 330	€ 102	€ 99 - 104	€ 29	€ 28 - 30	€ 125	€ 122 - 129
Bestedingspotentieel in € mln., incl. inkomenscorrectie	€ 306	€ 298 - 314	€ 93	€ 90 - 95	€ 27	€ 26 - 27	€ 114	€ 111 - 117
Koopkrachtbinding	90 - 95%	90 - 95%	52,5 - 60 %	52,5 - 60%	57,5 - 65%	57,5 - 65%	62,5 - 70%	62,5 - 70%
Gebonden bestedingen in € mln.	€ 275 - 291	€ 268 - 298	€ 49 - 56	€ 48 - 57	€ 15 - 17	€ 15 - 18	€ 72 - 80	€ 70 - 82
Koopkrachtoefloeiing	10%	10%	40%	40%	30%	30%	30%	30%
Omzet door toevloeiing in € mln.	€ 31 - 32	€ 30 - 33	€ 33 - 37	€ 32 - 38	€ 7 - 7	€ 6 - 8	€ 31 - 34	€ 30 - 35
Totale bestedingen in € mln.	€ 306 - 323	€ 298 - 331	€ 81 - 93	€ 879 - 95	€ 22 - 25	€ 21 - 25	€ 102 - 114	€ 100 - 117
Gemiddelde vloerproductiviteit in € per m² wvo	€ 7.577	€ 7.577	€ 2.557	€ 2.557	€ 1.971	€ 1.971	€ 1.389	€ 1.389
Gerealiseerde vloerproductiviteit/ functioneren	€ 5.595 - 5.906	€ 5.449 - 6.054	€ 1.576 - 1.801	€ 1.534 - 1.846	€ 1.554 - 1.757	€ 1.513 - 1.801	€ 758 - 849	€ 738 - 870
Haalbaar aanbod in m² wvo	40.376 - 42.619	39.319 - 43.687	31.796 - 36.338	30.963 - 37.248	11.077 - 12.522	10.787 - 12.836	73.600 - 82.432	71.672 - 84.497
Aanbod (Locatus)	54.675	54.675	51.603	51.603	14.051	14.051	134.884	134.884
Marktruimte in m² wvo	-14.299 - -12.056	-15.356 - -10.988	-19.807 - -15.265	-20.640 - -14.335	-2.974 - -1.529	-3.264 - -1.215	-61.284 - -52.452	-63.212 - -50.387
Functioneren t.o.v. landelijk	-26% - -22%	-28% - -20%	-38% - -30%	-40% - -28%	-21% - -11%	-23% - -9%	-45% - -39%	-47% - -37%

TABEL 5 DISTRIBUTIEVE TOETS GEMEENTE LEEUWARDEN

De marktverkenning uit de Retailvisie geeft een goed beeld van de te verwachten ontwikkelingen in de marktruimte van detailhandel in Leeuwarden tot 2035.

MARKTVERKENNING RHO ADVISEURS (2023)

Voor specifiek inzicht in de marktontwikkelingen ten aanzien van supermarkten tot 2035 in Leeuwarden is aanvullend op de andere marktverkenningen, door Rho adviseurs een marktverkenning verzorgd.

- In de Rho-marktverkenning is grotendeels voortgebouwd op de berekeningswijze van de Retailvisie. Er is geen afname van het bestedingscijfer doorgevoerd (% procentpunt). Daarmee geeft de Rho-marktverkenning een iets optimistischer beeld dan de BSP-marktverkenning. Gelet op de huidige bevolkingsomvang is voor het aantal inwoners in 2035 uitgegaan van de provinciale prognose die overeenkomst met de PRIMOS-prognose. Het inwoneraantal ligt iets hoger en de Rho-marktverkenning geeft dus een gunstiger beeld ten opzichte van de BSP-marktverkenning.
- Uit de marktverkenning blijkt opnieuw dat het functioneren van supermarkten onder druk staat. Uit de Rho-marktverkenning volgt dat bij een gelijk blijvend functioneren van supermarkten, enige marktruimte ontstaat voor toevoeging van supermarktvierkantemeters. Voorts volgt uit de Rho-marktverkenning dat onbenutte plancapaciteit buiten de

binnenstad en wijk- en buurtcentra moet worden gesaneerd, zodat het benutten van die capaciteit wordt voorkomen en daarmee ook wordt voorkomen dat het functioneren van supermarkten in de drie genoemde gebieden nog verder onder druk komt te staan met als risico het weggallen van een supermarkten in zo'n gebied. Tevens biedt dit de mogelijkheid voor het kunnen realiseren van een supermarkt in een wijkcentrum in twee nieuwe woonwijken. Dit draagt ook bij tot het voorkomen van extra verkeersbewegingen.

- Alle drie de marktverkenningen tonen aan dat het saneren van onbenutte plancapaciteit bijdraagt aan het stedelijk milieu.

Figuur 3.3 Marktverkenning supermarkten gemeente Leeuwarden (Rho adviseurs)

	2023	2035	bron
inwonertal marktgebied	127.073	131.260	CBS, 2022; Primos prognose 2023, Provinciale Prognose Bevolking en Huishoudens 2022, provincie Friesland
gemiddelde winkelomzet per persoon (excl. BTW)	€ 2.072	€ 2.072	Omzetkengetallen, 2023; gegevens over 2018-2022
bestedingspotentieel	€ 263.340.000	€ 272.020.000	
koopkrachtbinding (%)	90% tot 95%	90% - 95%	Retailvisie Leeuwarden
gebonden bestedingen €	€ 237.010.000 - € 250.170.000	€ 244.820.000 - € 258.420.000	
koopkrachttoevloeiing (%)	10%	10%	Retailvisie Leeuwarden
koopkrachttoevloeiing €	€ 26.330.000 - € 27.800.000	€ 27.200.000 - € 28.710.000	
totale omzet in marktgebied	€ 263.340.000 - € 277.970.000	€ 272.020.000 - € 287.130.000	
gemiddelde vloerproductiviteit per m² wvo (excl. BTW)	€ 8.569	€ 8.569	Omzetkengetallen, 2023; gegevens over 2018-2022
te verwachten omvang winkelaanbod (m² wvo)	30.730 - 32.440	31.740 - 33.510	
omvang winkelaanbod (m² wvo)	40.264	40.264	Locatus, 2023
berekende vloerproductiviteit (excl. BTW)	€ 6.540 - € 6.900	€ 6.760 - € 7.130	
omzetclaim marktgebied	€ 345.020.000	€ 345.020.000	
omzet ten opzichte van het gemiddelde	-24% tot -19%	-21% tot -17%	
ruimte voor ontwikkeling in €	€ -81.680.000 - € -67.050.000	€ -73.000.000 - € -57.890.000	
ruimte voor ontwikkeling (m² wvo)	-9.530 tot -7.820	-8.520 tot -6.760	

3.3 Evenredigheidstoets afzonderlijke maatregelen

3.3.1 Categorie 1: Ruime bestemmingen

Huidige planologische regeling

Bestemmingen met een ruime bestemmingsomschrijving (bijvoorbeeld 'Centrum 2' of 'Gemengd') staan meerdere functies op één locatie toe. Het komt voor dat op deze locaties met een ruime bestemming geen winkel, kantoor of horecagelegenheid aanwezig is. Op die locaties is sprake van onbenutte plancapaciteit voor één of meerdere functies.

Maatregelen

Voor deze locaties komt de onbenutte plancapaciteit te vervallen door de niet aanwezige functies detailhandel, horeca respectievelijk kantoren uit te sluiten. Hiervoor wordt de bestemmingsregeling als volgt aangepast:

- aanpassing verbeelding (bijvoorbeeld: aanduiding 'kantoren uitgesloten' toevoegen) en
- aanpassing regels.

Geschied en effectief

- Het uitsluiten van detailhandel, horeca en/of kantoren op locaties waar die functie niet aanwezig en ongewenst is, draagt bij aan het concentreren van detailhandel in de binnenstad en in wijk- en buurtcentra.
- De maatregel draagt bij aan de vitaliteit van de binnenstad en het behoud van de leefbaarheid van de woonwijken en dorpen. Het concentreren van detailhandel levert ook een bijdrage aan het stedelijk milieu, mede doordat extra verkeersbewegingen worden voorkomen.
- Het is een geschikte en effectieve maatregel, omdat de onbenutte plancapaciteit niet alsnog voor zo'n functie kan worden benut.

Coherent en systematisch handelen

- De maatregel geldt voor alle gebieden die door de gemeente Leeuwarden in het plan van aanpak zijn aangeduid als aanpak gebied. Deze maatregel wordt ingevolge het vastgestelde beleid in de partiële herziening voor alle situaties coherent en systematisch toegepast.
- De maatregel wordt niet ingezet voor de binnenstad en de winkelgebieden in woonbuurten en dorpen, overeenkomstig het beleid.

Maatregelen gaan niet verder dan nodig

- De maatregel gaat gelden voor panden die nu leeg staan of al een andere functie hebben. In de gebieden die in het plan van aanpak zijn aangewezen als behoud locatie is voldoende capaciteit. De maatregel gaat dan ook niet verder dan nodig is.
- In de hier bedoelde situaties is plancapaciteit reeds geruime tijd geleden aan een locatie toegekend. Incidenteel komen situaties voor waar zelfs omvangrijke plancapaciteit aan een locatie is toegekend. Voor realisering van die plancapaciteit is nagelaten initiatieven te nemen, die daadwerkelijk kansrijk en haalbaar zijn.
- Bekend is dat het voor enkele locaties een specifieke uitdaging is om de plancapaciteit te verzilveren. Dat neemt niet weg dat het beleid voorziet in het reserveren van plancapaciteit op locaties die in de praktijk wel tot ontwikkeling kan worden gebracht, in plaats van jarenlang laten rusten.
- In Leeuwarden worden belangrijke locaties getransformeerd omdat de bestaande situatie niet meer voorziet in een behoefte. Majeure ontwikkelingen zijn of worden in gang gezet, zoals WTC/Cambuur Boulevard, het NDC-gebied en de stationsomgeving. Ook die locaties zijn uitdagend om te transformeren, mede door de complexiteit. Gebleken is dat de planvorming voor transformatielocaties of woonwijken extra onder druk staat als elders ongebruikte plancapaciteit ligt die in feite moet worden ingezet voor deze gebieden. Dit is van belang voor de ontwikkeling van Leeuwarden en dorpen. Relevant is dat plancapaciteit destijds is toegekend passend bij de destijds gangbare stedelijke ontwikkelingsrichtingen. Echter, sinds enige tijd wordt ingezet op verdere concentratie van voorzieningen en transformatie van specifieke locaties.

Om vorenstaande redenen gaat de maatregel niet verder dan nodig. Mocht voor een locaties alsnog op zeer korte termijn een ontwikkeling actueel, kansrijk en haalbaar zijn, waarbij ook initiatiefnemers en marktpartijen zijn gecontracteerd, dan kan worden beoordeeld of de plancapaciteit in stand blijft. Of dat in een later stadium een andere invulling van zo'n locatie wordt toegestaan op basis van concrete plannen, zoals hiervoor omschreven. Ook voor die situaties gaat de maatregel niet verder dan nodig is. Aanvullend wordt een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid opgenomen die functieverandering onder voorwaarden alsnog mogelijk maakt.

Flankerende maatregelen

- De praktijk wijst uit dat een bestemmingsplan bepalend is of op een locatie wel of geen winkel, kantoor of horecagelegenheid kan worden gevestigd. Flankerende maatregelen kunnen als ondersteuning worden ingezet, zoals

investerings in de openbare ruimte van de binnenstad of een winkelgebied. Echter, deze maatregelen staan een vestiging op een locatie elders niet in de weg en kunnen dat niet voorkomen.

- Uit jurisprudentie blijkt dan ook dat flankerende maatregelen ontoereikend zijn om de doelstelling van te bereiken en dat hiervoor inzet van bestemmingsplanregelingen en aanpassingen noodzakelijk is.

Conclusie evenredigheid

Sanering van plancapaciteit die ongebruikt is, is een evenredige maatregel.

3.3.2 Categorie 2: Enge bestemming

Huidige planologische regeling

Bestemmingen met een enge bestemmingsomschrijving (bijvoorbeeld 'Detailhandel' of 'Kantoor') staan één functie op een locatie toe. Het komt voor dat op deze locaties met een enge bestemming geen winkel, kantoor of horecagelegenheid aanwezig is. Op die locaties is sprake van onbenutte plancapaciteit voor de betreffende functie. Of dat op die locatie een andere functie aanwezig is dan in het bestemmingsplan is toegestaan.

Maatregelen

Op locaties met een enge bestemming dient detailhandel, horeca of kantoren te worden uitgesloten, daar waar die functie niet meer aanwezig is en niet meer gewenst is. Daarnaast worden deze locaties, conform het feitelijke gebruik, herbestemd. Hiervoor wordt de bestemmingsregeling als volgt aangepast:

- aanpassing verbeelding, bijvoorbeeld herbestemmen van 'kantoor' naar 'wonen';
- aanpassing regels, indien de regels voor de nieuwe bestemming nog niet zijn opgenomen in het vigerende bestemmingsplan.

Geschikt en effectief

- Het uitsluiten van detailhandel, horeca en/of kantoren op locaties waar die functie niet aanwezig en ongewenst is, draagt bij aan het concentreren van detailhandel in de binnenstad en in wijk- en buurtcentra.
- De maatregel draagt bij aan de vitaliteit van de binnenstad en het behoud van de leefbaarheid van de woonwijken en dorpen. Het concentreren van detailhandel levert ook een bijdrage aan het stedelijk milieu, mede doordat extra verkeersbewegingen worden voorkomen.
- Het is een geschikte en effectieve maatregel, omdat de onbenutte plancapaciteit niet alsnog voor zo'n functie kan worden benut.

Coherent en systematisch handelen

- De maatregel geldt voor alle gebieden die door de gemeente Leeuwarden in het plan van aanpak zijn aangeduid als aanpak gebied. Deze maatregel wordt ingevolge het vastgestelde beleid in de partiële herziening voor alle situaties coherent en systematisch toegepast.
- De maatregel wordt niet ingezet voor de binnenstad en de winkelgebieden in woonbuurten en dorpen, overeenkomstig het beleid.

Maatregelen gaan niet verder dan nodig

- De maatregel gaat gelden voor panden die bestemd zijn voor bijvoorbeeld wonen, kantoor, detailhandel of horeca en waar in strijd met die bestemming een ander gebruik aanwezig is. Het huidige toegestane gebruik (feitelijk gebruik) is leidend voor de nieuwe bestemming. Het bestemmingsplan wordt dus in overeenstemming gebracht met hetgeen aanwezig is.
- De functie die volgens de bestemming is toegestaan is in veel gevallen al enige tijd beëindigd, omdat er niet langer behoefte aan bestond. De eigenaar of ondernemer is veel meer gebaat bij het bevestigen van het aanwezige gebruik. Er is in feite geen sprake van een beperking ten aanzien van het bestaande gebruik. De beperking ten opzichte van de planologische ruimte is afdoende gemotiveerd en dus is geconstateerd dat er geen sprake is van strijdigheid met de Dienstenrichtlijn.
- Voorts wordt verwezen naar de overwegingen in paragraaf 3.2.1.

- De maatregel gaat niet verder dan nodig is.

Flankerende maatregelen

- Flankerende maatregelen spelen in dit soort situaties veelal geen rol.
- Voorts wordt verwezen naar de overwegingen in paragraaf 3.2.1.

Conclusie evenredigheid

- Het huidige gebruik vastleggen (bestemming) in de partiële herziening is veelal geen beperkende maatregel en dus niet strijdig met de Dienstenrichtlijn.
- In andere gevallen voldoet de maatregelen aan het evenredigheids criterium gelet op de vergelijkbare overwegingen inzake het saneren van plancapaciteit zoals opgenomen in paragraaf 3.2.1.

3.3.3 Categorie 3: Functieaanduiding

Huidige planologische regeling

In plangebieden komen locaties voor waar detailhandel, horeca of kantoren is toegestaan met een functieaanduiding, terwijl op deze locaties geen winkel, kantoor of horecagelegenheid aanwezig is. Op die locaties is sprake van onbenutte plancapaciteit voor de aangeduide functie. Of dat op die locatie een andere functie aanwezig is dan in het bestemmingsplan is toegestaan.

Maatregelen

Voor locaties met een enge functieaanduiding dient detailhandel, horeca of kantoren te worden uitgesloten, daar waar die functie niet meer aanwezig is en niet meer gewenst is. Hiervoor wordt de bestemmingsregeling als volgt aangepast:

- aanpassing verbeelding (bijvoorbeeld: aanduiding 'kantoor' verwijderen).

Voor locaties met een ruime functieaanduiding detailhandel, horeca en/of kantoren te worden uitgesloten, daar waar die functie niet meer aanwezig is en niet meer gewenst is. Hiervoor wordt de bestemmingsregeling als volgt aangepast:

- aanpassing verbeelding (bijvoorbeeld aanduiding 'gemengd' wijzigen naar aanduiding 'gemengd m.u.v. kantoor'); en
- aanpassing regels.

Daarnaast worden deze locaties, conform het feitelijke gebruik, herbestemd door:

- aanpassing verbeelding (bijvoorbeeld aanduiding 'gemengd' wijzigen naar aanduiding 'gemengd m.u.v. kantoor'); en
- aanpassing regels.

Geschikt en effectief

- Het uitsluiten van detailhandel, horeca en/of kantoren op locaties waar die functie niet aanwezig en ongewenst is, draagt bij aan het concentreren van detailhandel in de binnenstad en in wijk- en buurtcentra.
- De maatregel draagt bij aan de vitaliteit van de binnenstad en het behoud van de leefbaarheid van de woonwijken en dorpen. Het concentreren van detailhandel levert ook een bijdrage aan het stedelijk milieu, mede doordat extra verkeersbewegingen worden voorkomen.
- Het is een geschikte en effectieve maatregel, omdat de onbenutte plancapaciteit niet alsnog voor zo'n functie kan worden benut.

Coherent en systematisch handelen

- De maatregel geldt voor alle gebieden die door de gemeente Leeuwarden in het plan van aanpak zijn aangeduid als aanpak gebied. Deze maatregel wordt ingevolge het vastgestelde beleid in de partiële herziening voor alle situaties coherent en systematisch toegepast.
- De maatregel wordt niet ingezet voor de binnenstad en de winkelgebieden in woonbuurten en dorpen, overeenkomstig het beleid.

Maatregelen gaan niet verder dan nodig

- De maatregel gaat gelden voor panden die bestemd zijn voor bijvoorbeeld wonen, kantoor, detailhandel en/of horeca. Nu nog toegestane functies waarvoor een pand niet als zodanig wordt gebruikt en die in strijd is met het recente

beleid worden in de partiële herziening uitgesloten. Van de mogelijkheid van vestiging van deze functies is nooit gebruik gemaakt of zijn in veel gevallen al enige tijd beëindigd, omdat er niet langer behoefte aan bestond.

- Voorts wordt verwezen naar de overwegingen in paragraaf 3.1.3.
- De maatregel gaat niet verder dan nodig is.

Flankerende maatregelen

- De praktijk wijst uit dat een bestemmingsplan bepalend is of op een locatie wel of geen winkel, kantoor of horecagelegenheid kan worden gevestigd. Flankerende maatregelen kunnen als ondersteuning worden ingezet, zoals investeringen in de openbare ruimte van de binnenstad of een winkelgebied. Echter, deze maatregelen staan een vestiging op een locatie elders niet in de weg en kunnen dat niet voorkomen.
- Uit jurisprudentie blijkt dan ook dat flankerende maatregelen ontoereikend zijn om de doelstelling van te bereiken en dat hiervoor inzet van bestemmingsplanregelingen en aanpassingen noodzakelijk is.

Conclusie evenredigheid

- Het huidige gebruik vastleggen (bestemming) in de partiële herziening is veelal geen beperkende maatregel en dus niet strijdig met de Dienstenrichtlijn.
- In andere gevallen voldoet de maatregelen aan het evenredigheids criterium gelet op de vergelijkbare overwegingen inzake het saneren van plancapaciteit zoals opgenomen in paragraaf 3.2.1.

3.3.4 Categorie 4: Bestemmingsomschrijving detailhandel, niet zijnde supermarkten

Huidige planologische regeling

In een aantal vigerende bestemmingsplannen zijn op locaties met een detailhandelsbestemming waar geen supermarkt is gevestigd, supermarkten niet uitgesloten.

Maatregelen

Op locaties met detailhandelsbestemmingen waar geen supermarkt is gevestigd, dienen supermarkten expliciet te worden uitgesloten. Hiervoor wordt de bestemmingsregeling als volgt aangepast:

- aanpassing verbeelding, indien op de locatie een supermarkt is gevestigd (toevoegen aanduiding 'supermarkt'), en
- aanpassing regels (uitsluiten supermarkten).

Geschikt en effectief

- Het uitsluiten van de mogelijkheid een supermarkt te vestigen op locaties waar geen supermarkt aanwezig en ongewenst is, draagt bij aan het behouden van supermarkten in de binnenstad, het behoud van tenminste één supermarkt in wijk- en buurtcentra en het realiseren van een supermarkt in de twee wijken waar nog geen supermarkt aanwezig is.
- De maatregel draagt bij aan de vitaliteit van de binnenstad en het behoud van de leefbaarheid van de woonwijken en dorpen. Het concentreren van detailhandel levert ook een bijdrage aan het stedelijk milieu, mede doordat extra verkeersbewegingen worden voorkomen.
- De maatregel is geschikt en effectief om aanwezige supermarkten in de binnenstad en in winkelgebieden te behouden, voor zover in het winkelgebied een of meerdere supermarkten aanwezig zijn, en om supermarktvestiging elders tegen te gaan. In twee winkelgebieden zonder supermarkten wordt vestiging wel toegestaan. De spreiding van supermarkten blijft hiermee in stand, wordt verbeterd en concentratie van meerdere supermarkten dan nu het geval met het mogelijke vertrek uit andere winkelgebieden, wordt tegengegaan.

Coherent en systematisch handelen

- De maatregel geldt voor alle gebieden die door de gemeente Leeuwarden in het plan van aanpak zijn aangeduid als aanpak gebied. Het is conform het recent opgestelde beleid.
- De uitzondering om voor twee winkelgebieden zonder supermarkt, supermarkt vestiging niet uit te sluiten, is coherent en systematisch gelet op de beleidsdoelstelling voor ieder winkelgebied een supermarkt mogelijk te maken.

Maatregelen gaan niet verder dan nodig

- De beperking om alleen de bestaande supermarktlocaties te bestemmen en in twee specifieke winkelgebieden mogelijk te maken gaat niet verder dan het beleid zoals opgenomen in de Detailhandelsvisie:
 - per wijk één supermarkt;
 - geen supermarkten op bedrijventerreinen; en
 - nieuwvestiging alleen in de binnenstad of in twee wijken waar nu nog geen supermarkt is;
 - overige nieuwvestiging alleen als dit onderdeel is van nieuwe integrale gebiedsontwikkeling en in overeenstemming met door de gemeenteraad op te stellen kaders.

De maatregel sluit hier naadloos op aan.

- De onbenutte plancapaciteit voor supermarkten beslaat een omvang van meerdere supermarkten. Als hiervan gebruik wordt gemaakt, kan de bestaande detailhandelsstructuur zodanig worden aangetast dat hiermee de leefbaarheid van de binnenstad en woonwijken wordt ondermijnd.
- Aanvullend wordt een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid opgenomen die functieverandering onder voorwaarden alsnog mogelijk maakt.
- De maatregel gaat niet verder dan nodig is.

Flankerende maatregelen

- De praktijk wijst uit dat een bestemmingsplan bepalend is of op een locatie wel of geen supermarkt kan worden gevestigd. Flankerende maatregelen kunnen als ondersteuning worden ingezet, zoals investeringen in de openbare ruimte van de binnenstad of een winkelgebied. Echter, deze maatregelen staan een supermarktvestiging op een locatie elders niet in de weg en kunnen dat niet voorkomen.
- Uit jurisprudentie blijkt dan ook dat flankerende maatregelen ontoereikend zijn om de doelstelling van te bereiken en dat hiervoor inzet van bestemmingsplanregelingen en aanpassingen noodzakelijk is.

Conclusie evenredigheid

Het bestemmen van alleen de bestaande supermarkten en toestaan van een nieuwe supermarkt in twee winkelgebieden is een evenredige maatregel.

3.3.5 Categorie 5: Bouwvlakken

Huidige planologische regeling

Locaties voor detailhandel en met name voor supermarkten zijn voorzien van bouwvlakken. In enkele situaties omsluiten de bouwvlakken de aanwezige supermarktvestiging. In die situaties is geen sprake van onbenutte plancapaciteit. Op andere locaties is een bouwvlak – soms aanzienlijk – ruimer rondom de supermarkt opgenomen. Dan is sprake van onbenutte plancapaciteit.

Maatregelen

Op locaties met onbenutte plancapaciteit voor supermarkten als gevolg van de ruimere bouwvlakken, wordt het bouwvlak verkleind en afgestemd op de contour van de bestaande bebouwing van de supermarkt. Hiervoor wordt de bestemmingsregeling als volgt aangepast:

- aanpassing verbeelding.

Geschikt en effectief

- Het beperken van bouwvlakken tot de bestaande oppervlakte van een supermarkt draagt bij aan het behouden van supermarkten in de binnenstad, het behoud van tenminste één supermarkt in wijk- en buurtcentra en het realiseren van een supermarkt in de twee wijken waar nog geen supermarkt aanwezig is.
- De maatregel draagt bij aan de vitaliteit van de binnenstad en het behoud van de leefbaarheid van de woonwijken en dorpen.
- De maatregel is geschikt en effectief om aanwezige supermarkten in de binnenstad en in winkelgebieden te behouden, voor zover in het winkelgebied een of meerdere supermarkten aanwezig zijn, en om supermarktvestiging elders tegen te gaan. In twee winkelgebieden zonder supermarkten wordt vestiging wel toegestaan. De spreiding van

supermarkten blijft hiermee in stand, wordt verbeterd en concentratie van meerdere supermarkten dan nu het geval met het mogelijke vertrek uit andere winkelgebieden, wordt tegengegaan.

Coherent en systematisch handelen

- De maatregel geldt voor alle gebieden die door de gemeente Leeuwarden in het plan van aanpak zijn aangeduid als aanpak gebied.
- Het is conform het recent opgestelde beleid en in de praktijk past de gemeente deze maatregel ook coherent en systematisch toe.

Maatregelen gaan niet verder dan nodig

- De supermarktbranche is dynamisch en speelt voortdurend in op wensen van klanten en vergelijkbare marktontwikkelingen. Uitbreidingen worden veelal in eerste instantie gerealiseerd voor meer comfort en winkelplezier. Periodiek vindt zo'n uitbreiding plaats. Daarnaast kiezen supermarktformules voor aangepaste winkelconcepten. Die uitbreidingswensen kunnen soms op de locatie zelf worden gerealiseerd. Een andere keer wordt een uitbreiding/herlocatie van een supermarkt in een transformatieproces van het stedelijk gebied ingepast.
- Met de maatregel wordt uitvoering gegeven aan het beleidsvoornemen om plancapaciteit terug te dringen. Meerdere bouwvlakken zijn zo ruim dat aanzienlijke vergroting van de aanwezige supermarkt direct mogelijk is tot een oppervlakte die in geen verhouding tot het te bedienen omliggende dorps- of woongebied staat. Daardoor zou de bestaande evenwichtige detailhandelsstructuur kunnen worden aangetast. Het functioneren van bestaande supermarkten in aangrenzende woongebied kan daardoor te zeer onder druk komen te staan of nieuwvestiging in de twee winkelgebieden zonder supermarkten niet meer haalbaar zijn.
- De omvang en begrenzing van bouwvlakken heeft deels ook iets willekeurig en voorziet wel eens in uitbreidingsmogelijkheden voor de voorgevel, zonder dat daar ooit een keer gebruik van zal worden gemaakt. Het is gewenst de 'lucht' uit de bouwvlakken te halen, zodat geen onbenutte en onnodige plancapaciteit in stand blijft.
- Om een belangrijk deel van de uitbreidingswensen, de schaalvergrotingstendens, binnen het bestemmingsplan te kunnen faciliteren wordt aan de planregeling een afwijkingsbevoegdheid toegevoegd. In voorkomend geval kan dan een afweging plaatsvinden, waarbij met name ook ruimtelijke aspecten als parkeren en laden en lossen (geluid) kunnen worden betrokken en wellicht geoptimaliseerd. Daarvoor leent zich een afwijkingsbevoegdheid bij uitstek. In jurisprudentie wordt de beschikbaarheid van een afwijkingsbevoegdheid aangemerkt als relevant bij de beoordeling of een maatregel niet verder gaat dan nodig. In Leeuwarden wordt hiervoor ook het instrument van de initiatieventafel toegepast, waar initiatieven van ondernemers gemeente breed worden behandeld. Dan is het mogelijk aanpassingen in de infrastructuur te bespreken en kunnen accountmanagers voor de bedrijven, ervoor zorgen dat initiatieven op de juiste plek landen. Het in overeenstemming brengen van de juridische ontwikkelingsmogelijkheden met de feitelijke situatie draagt eraan bij dat de doelstellingen voor een zorgvuldige ruimtelijke inpassing kunnen worden bereikt. Het gaat hier om een neveneffect van sanering van onbenutte plancapaciteit, niet om een directe aanleiding voor de planherziening.
- De directe uitbreidingsruimte in te ruime bouwvlakken wordt dus omgezet naar een afwijkingsbevoegdheid. In de toekomst kan dan ook aanzienlijk beter op de toekomstige uitbreidingswensen van supermarkten worden ingespeeld, omdat dan maatwerk mogelijk is via een relatief lichte procedure in plaats van herziening van een bouwvlak dat verkeerd is gesitueerd.
- De maatregel gaat niet verder dan nodig is.

Flankerende maatregelen

- De praktijk wijst uit dat een bestemmingsplan bepalend is of op een locatie wel of geen supermarkt kan worden gevestigd of (fors) kan uitbreiden. Flankerende maatregelen kunnen als ondersteuning worden ingezet, zoals investeringen in de openbare ruimte van de binnenstad of een winkelgebied. Echter, deze maatregelen staan een aanzienlijke uitbreiding van bestaande supermarkten of nieuwvestiging niet in de weg en kunnen dat niet voorkomen.
- Flankerende maatregelen spelen in dit soort situaties veelal geen rol. Daarnaast blijkt dat voor sanering van plancapaciteit niet met flankerende maatregelen kan worden volstaan. Er is meer nodig in de vorm van een beperkend juridisch-planologisch kader. Dit blijkt uit de jurisprudentie.

Conclusie evenredigheid

Het aanpassen van bouwvlakken en het toevoegen van een afwijkingsbevoegdheid voldoen in combinatie aan artikel 15, derde lid onder c van de Dienstenrichtlijn.

3.3.6 Categorie 6: Bedrijvenlijst

Huidige planologische regeling

De specifieke gebruiksregels van veel bedrijfsbestemmingen sluiten zelfstandige kantoren ook uit. De bedrijvenlijsten van (bijna) alle bestemmingsplannen daarentegen staan zelfstandige kantoorfuncties 'overige zakelijke dienstverlening: kantoren' op bedrijfsbestemmingen wel toe.

Maatregel

- Op bedrijfslocaties wordt een zelfstandige kantoorfunctie uitgesloten. Hiervoor wordt de bestemmingsregeling als volgt aangepast:
 - aanpassing bijlage bij regels (functie 'overige zakelijke dienstverlening: kantoren' uit de bedrijvenlijst schrappen);
 - aanpassing regels, indien de specifieke gebruiksregels zelfstandige kantoren niet uitsluiten; en
 - aanpassing regels, indien de bedrijfsbestemming niet mede is bestemd voor kantoren ten dienste van en ondergeschikt aan de bedrijfsfunctie.
- De bedrijvenlijsten van twee bestemmingsplannen sluiten zelfstandige horeca- en detailhandelfuncties niet uit. Voor deze bestemmingsplannen dienen de volgende planologische maatregelen te worden genomen:
 - aanpassing bijlage bij regels (zelfstandige horeca- en detailhandelfuncties uit de bedrijvenlijst schrappen).

Geschikt en effectief

- Sanering van plancapaciteit voor kantoren op hiervoor ongebruikte en ongewenste locaties draagt bij een concentratie van kantoren in de binnenstad en kantoorgebieden.
- De maatregel draagt bij aan de vitaliteit van de binnenstad en het behoud van de leefbaarheid van de woonwijken en dorpen.
- De maatregel is geschikt en effectief omdat vestiging van kantoren op deze locaties onmogelijk wordt gemaakt.

Coherent en systematisch handelen

- De maatregel geldt voor alle gebieden die door de gemeente Leeuwarden in het plan van aanpak zijn aangeduid als aanpak gebied.
- Het is conform het recent opgestelde beleid en de maatregel wordt zodoende coherent en systematisch toegepast.

Maatregelen gaan niet verder dan nodig

De maatregel gaat gelden voor bedrijfspanden op bedrijfslocaties. Het vestigen van zelfstandige kantoren op deze bedrijfslocatie wordt niet meer toegestaan. Het aanwezige bedrijf kan worden gecontinueerd. De maatregel gaat niet verder dan nodig is.

Flankerende maatregelen

- De praktijk wijst uit dat een bestemmingsplan bepalend is of op een locatie wel of geen zelfstandige kantoorvestiging mogelijk is. Flankerende maatregelen kunnen als ondersteuning worden ingezet, zoals investeringen in de openbare ruimte van de binnenstad of een winkelgebied. Echter, deze maatregelen staan zelfstandige kantoorvestigingen op bedrijfslocaties niet in de weg en kunnen dat niet voorkomen.
- Flankerende maatregelen spelen in dit soort situaties veelal geen rol. Daarnaast blijkt dat voor sanering van plancapaciteit niet met flankerende maatregelen kan worden volstaan. Er is meer nodig in de vorm van een beperkend juridisch-planologisch kader. Dit blijkt uit de jurisprudentie.

Conclusie evenredigheid

De voorgenomen maatregel voldoet aan artikel 15, derde lid onder c van de Dienstenrichtlijn.

3.3.7 Sanering plancapaciteit

Oppervlaktes

De inzet gericht op sanering van plancapaciteit zoals opgenomen in de voorliggende planherziening resulteert in de volgende reductie van plancapaciteit.

Functie	Sanering onbenutte plancapaciteit
Detailhandel ter plaatse van detailhandelsbestemmingen, exclusief supermarkten	63.150 m ²
Detailhandel: supermarkten, sanering ruime detailhandelsbestemmingen	295.650 m ²
Detailhandel: supermarkten, sanering gedeelten van bouwvlakken	6.961 m ²
Horeca	6.500 m ²
Kantoren	289.540 m ²

Wijze van meten en omzetting functies

- Detailhandel en supermarkten ter plaatse van detailhandelsbestemmingen
 - De bestemmingsplannen staan hier detailhandel in gehele gebouw toe.
 - De gebouwen in deze gebieden hebben 2 of meer bouwlagen
 - 2 bouwlagen is het gemiddelde.
 - Footprint bouwvlak bestemmingsvlakken vermenigvuldigd met 2 bouwlagen
- Detailhandel: supermarkten, sanering gedeelten van bouwvlakken
 - Oppervlakte is opgemeten.
- Horeca
 - Footprint bouwvlak van gebouw vermenigvuldigd met het aantal bouwlagen dat binnen de maximale bouwhoogte mogelijk is
- Kantoren
 - Footprint bouwvlak van gebouw vermenigvuldigd met aantal bouwlagen dat binnen de maximale bouwhoogte mogelijk is.
 - Bij een bouwhoogte van 8 m wordt uitgegaan van twee bouwlagen (3 m per bouwlaag). Bij een bouwhoogte van 9 m van drie bouwlagen.
 - Van de gesaneerde plancapaciteit voor kantoren is 156.290 m² omgezet naar de functie wonen.

Conclusie

De planherziening resulteert in een aanzienlijke omvang van gesaneerde onbenutte plancapaciteit. Daarmee is de maatregel als meer dan evenredig aan te merken.

3.4 Conclusie evenredigheid

Het derde aspect van de toetsing aan de Dienstenrichtlijn betreft de evenredigheid, zoals genoemd onder c van artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn: *‘De eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.’*

De analyse is uitgevoerd door iedere maatregelen aan de hand van vier vragen, die ontleend zijn aan actuele jurisprudentie, te toetsen. De toetsing resulteert in de volgende conclusies.

1. De maatregelen zijn geschikt en effectief om de nagestreefde doelen te bereiken. De planherziening resulteert in een aanzienlijke omvang van gesaneerde onbenutte plancapaciteit. Daarmee is de maatregel als meer dan evenredig aan te merken.
2. Bij het treffen van de maatregelen wordt coherent en systematisch gehandeld om het nagestreefde doel te bereiken, mede gelet op het nieuw geformuleerde beleid.

- 
3. De maatregelen gaan niet verder dan nodig om het nagestreefde doel/de nagestreefde doelen te bereiken.
 4. Het effect dat wordt bereikt met de maatregelen kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt (flankerende maatregelen).

De voorgenomen maatregelen voldoen aan artikel 15, derde lid onder c van de Dienstenrichtlijn.